SEE FOLLOWING NOTE

VOIR NOTE CI-APRÈS

PARTS OF THE ORIGINAL DOCUMENT ARE OF POOR REPRODUCTIVE QUALITY.

MICROMEDIA LIMITED HAS ATTEMPTED TO PRODUCE THE BEST POSSIBLE COPY.

CERTAINES PARTIES DU DOCUMENT ORIGINAL SONT DE PIÈTRE QUALITÈ DE REPRODUCTION.

MICROMEDIA LTEE A ESSAYEE DE PROCURER LE MEILLEUR EXEMPLAIRE POSSIBLE.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale

Année financière
terminée le 31 mars 1991

92-03834/

Le contenu de cette publication a été rédigé
par le vérificateur général du Québec

Dépôt légal - 4e trimestre 1991
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN: 2-551-14919-3
ISSN: 0713-3944

© Gouvernement du Québec, 1991

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre mon Rapport à l'Assemblée nationale de l'année financière terminée le 31 mars 1991, conformément à la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01).

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Guy Breton

Guy Breton
Novembre 1991

Table des matières

Première partie

Chapitre 1

Introduction et remarques générales 11

Chapitre 2

La présentation de l'information financière du Gouvernement 19

Deuxième partie

Résultats de notre vérification 27

Chapitre 3

La vérification du Gouvernement et de ses ministères 31

Chapitre 4

La vérification des fonds spéciaux administrés par le Gouvernement 59

Chapitre 5

La vérification des organismes et des entreprises du Gouvernement 65

Chapitre 6

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation 117

Chapitre 7

Ministère des Affaires municipales 143

Chapitre 8

Inspecteur général des institutions financières 165

Chapitre 9

Société de développement industriel du Québec 185

Chapitre 10

Gestion documentaire 207

Chapitre 11

Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du Gouvernement 221

Chapitre 12

Vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de l'Éducation aux commissions scolaires 239

Troisième partie

Chapitre 13

Rapport d'activités du vérificateur général pour l'exercice 1990-1991 267

Annexes

I Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01) 291

II Objectifs généraux du vérificateur général 305

Première partie

Introduction et remarques générales

1.1 Une fois l'an, le vérificateur général dépose un rapport à l'Assemblée nationale dans lequel il fait part de ses activités et signale tous les cas ou sujets qui, d'après lui, méritent d'être portés à l'attention des parlementaires et qui découlent des travaux de vérification concernant :

— le Fonds consolidé du revenu;

— les organismes publics;

— les organismes du Gouvernement;

— les entreprises du Gouvernement;

— les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du Gouvernement.

1.2 Le vérificateur général peut aussi faire les commentaires qu'il juge appropriés :

— sur les états financiers du Gouvernement et des autres organismes publics, sur ceux des organismes et des entreprises du Gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent ainsi que sur les règles ou les conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés;

— sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission parlementaire, comme moyens de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

1.3 Telles sont les principales obligations légales directement liées à la préparation et à la présentation du Rapport annuel du vérificateur général à l'Assemblée nationale.

1.4 Le texte intégral de la Loi sur le vérificateur général est reproduit en annexe, pour en faciliter la consultation par le lecteur intéressé.

Pouvoir discrétionnaire du vérificateur général

1.5 Comme on a pu le constater à la lecture de ce qui précède, le vérificateur général exerce un pouvoir discrétionnaire à l'égard du contenu de son Rapport annuel à l'Assemblée nationale. Les faits ou situations portés à l'attention des parlementaires sont ceux qu'il considère d'importance.

1.6 Ainsi, les sujets paraissant au Rapport annuel peuvent avoir été choisis pour leur valeur d'exemplarité, à cause de leur caractère répétitif, de l'importance des lacunes relevées sur le plan de l'économie, de l'efficience et de la mesure de l'efficacité, de leur caractère dérogatoire à des lois ou règlements, des sommes d'argent en cause ou encore, pour tout autre raison jugée pertinente par le vérificateur général.

1.7 Le contenu du Rapport annuel du vérificateur général ne représente donc qu'une partie des résultats des travaux de vérification effectués pendant l'année.

1.8 Par ailleurs, le vérificateur général ne peut évaluer à tous les ans la qualité des gestes posés par les administrateurs publics de tous les ministères, organismes ou entreprises du Gouvernement. La loi laisse à sa discrétion le choix de ses cibles de vérification.

1.9 C'est pour assurer au vérificateur général toute la liberté professionnelle nécessaire à l'exercice rigoureux de ses responsabilités que la loi lui garantit une autonomie et une indépendance totales. Le vérificateur général ne doit pas être influencé par qui que ce soit dans l'exercice de ses fonctions, car la qualité et la crédibilité de ses travaux en dépendent.

Impact des travaux du vérificateur général

1.10 L'existence même du vérificateur général, la toujours possible intervention de ses représentants de même que la diffusion publique à chaque année du contenu de son Rapport annuel contribuent sans aucun doute à l'acquisition et au développement de saines pratiques de gestion. Son rôle de représentant de l'Assemblée des élus est généralement bien compris et accepté; ses constats et recommandations se veulent constructifs et la grande majorité des commentaires des entités ayant été l'objet de vérification, que nous publions également dans ce Rapport, en font foi.

1.11 Les représentants du vérificateur général sont perçus comme des observateurs susceptibles de contribuer, par leurs recommandations, à la mise en place de politiques et de pratiques de gestion saines et efficaces.

1.12 Les méthodes de travail du vérificateur général s'intègrent fort bien dans le courant plus récent de recherche de la qualité totale. D'abord détecteur de non-qualité, le vérificateur général peut aussi, par le regard neuf qu'il porte sur l'Administration et les recommandations qu'il formule, contribuer à l'atteinte d'objectifs élevés en matière de qualité.

1.13 Les recommandations découlant des travaux de vérification du vérificateur général sont soumises pour commentaires aux plus hautes autorités administratives des ministères, organismes, entreprises ou autres entités ayant été l'objet de vérification. Ces échanges entre le vérificateur général et les gestionnaires constituent autant d'occasions de bonifier encore davantage les efforts consentis en vue de l'amélioration de la qualité de la gestion.

1.14 L'impact des travaux du vérificateur général est donc beaucoup plus grand, en matière d'amélioration générale de la gestion des fonds et autres biens publics, que ce qui peut être perçu à la simple lecture de son Rapport annuel à l'Assemblée nationale.

Le Rapport annuel 1990-1991

1.15 C'est dans la **deuxième partie** de ce Rapport annuel que le lecteur pourra prendre connaissance, de façon détaillée, des travaux de vérification exécutés cette année.

1.16 Nous y rendons compte, entre autres, des résultats de quatre missions de vérification intégrée, donc de missions au cours desquelles, en plus d'avoir vérifié les livres et comptes et de nous être assurés de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, nous nous sommes demandés si les responsables de la gestion avaient le souci de l'économie et de l'efficience, s'ils avaient mis en place des moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

1.17 Ces quatre missions ont été effectuées au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, au ministère des Affaires municipales, chez l'inspecteur général des institutions financières ainsi qu'à la Société de développement industriel du Québec.

1.18 De plus, nous avons réalisé deux études horizontales, d'envergure gouvernementale, dont nous rendons également compte dans la **deuxième partie** de ce Rapport.

1.19 L'une, portant sur la gestion documentaire au Gouvernement, a conduit nos vérificateurs chez le conservateur des Archives nationales ainsi qu'auprès d'une vingtaine de ministères et d'organismes.

1.20 Une deuxième étude du même type nous a mis en relation avec 22 organismes et entreprises du Gouvernement. Nous avons vérifié si le cadre légal de ces divers organismes et entreprises du Gouvernement permettait une reddition de comptes valable, tant au Gouvernement qu'à l'Assemblée nationale, en considérant les opérations et les responsabilités qui leur sont propres.

1.21 En matière de vérification de l'utilisation des subventions, nous avons porté notre attention sur l'utilisation des subventions accordées aux commissions scolaires par le ministère de l'Éducation. Cette vaste opération nous a menés dans 20 commissions scolaires, réparties à la grandeur du territoire du Québec. De façon générale, notre objectif de vérification consistait, d'une part, à nous assurer que l'utilisation des subventions par les commissions scolaires visitées se faisait dans le respect des dispositions législatives et réglementaires ainsi que des directives ministérielles et, d'autre part, que des systèmes et des procédés de qualité avaient été mis en place pour la planification des activités des commissions scolaires, pour la gestion de leurs ressources humaines, financières et matérielles ainsi que pour la reddition de comptes sur l'utilisation des fonds publics mis à leur disposition.

1.22 Le Rapport annuel 1990-1991 présente aussi le compte rendu de nombreux autres travaux de vérification effectués en cours d'année, que le lecteur pourra aisément repérer en consultant la table des matières détaillée publiée à la fin du Rapport. Les résultats de tous ces travaux sont publiés à la **deuxième partie** de ce Rapport.

1.23 La **troisième partie** du Rapport est constituée d'un rapport d'activités du vérificateur général et d'un compte rendu des ressources utilisées par son organisation.

En cours de réalisation

1.24 Conscient de l'importance des ressources humaines au Gouvernement, le vérificateur général a entrepris, au cours de l'année, une étude d'envergure gouvernementale sur la gestion de cette ressource. Cette étude a pour but de nous assurer que les ressources humaines sont gérées avec un souci d'économie et d'efficience et que les gestionnaires ont mis en oeuvre des procédés suffisants pour évaluer leur efficacité et rendre compte adéquatement de leurs actes en cette matière.

1.25 Planifié sur un horizon de trois ans, ce projet touche les principales fonctions de la gestion des ressources humaines, dont la dotation, la formation et le perfectionnement ainsi que l'évaluation du rendement.

1.26 Les premiers commentaires liés à l'exécution de ce mandat seront publiés dans le Rapport annuel 1991-1992.

Les Comptes publics

1.27 Depuis plusieurs années, dans son Rapport annuel, le vérificateur général souligne de façon particulière les améliorations qu'il aimerait voir apporter à la forme et au contenu des informations financières mises à la disposition des parlementaires et du public en général par les autorités gouvernementales. Dans notre Rapport annuel de l'an dernier, nous avons commenté ce sujet, à la suite d'études menées en vertu de l'article 43.2 de la Loi sur le vérificateur général.

1.28 Par ailleurs, la Loi sur le vérificateur général (art. 37 à 40 inclusivement) précise les obligations du vérificateur général à l'égard des états financiers annuels du Gouvernement, exigeant, entre autres, qu'il prépare un rapport sur ces états. Cette année, pour éviter de se répéter, le vérificateur général fera part de son opinion et de ses commentaires sur les états financiers annuels du Gouvernement au volume I des Comptes publics du Gouvernement seulement.

Quelques considérations générales

1.29 De l'ensemble des travaux de vérification effectués cette année, incluant bien sûr ceux dont les résultats ne paraissent pas dans ce Rapport, le vérificateur général dégage une impression d'ensemble positive à l'égard des efforts consentis par les administrateurs publics pour accroître toujours davantage leur efficacité, dans un contexte qui n'y est pas toujours favorable.

1.30 Ces années-ci, les administrateurs évoluent dans un environnement où les ressources sont moins abondantes; ils ressentent vivement les pressions voulant à la fois qu'ils contribuent à l'abaissement de la charge publique et qu'ils accroissent, en qualité et en quantité, les services qu'ils offrent à leur clientèle.

1.31 Mais le vérificateur général se doit de constater que, malgré des améliorations marquées dans la gestion des fonds et des autres biens publics, trois secteurs d'activité, entre autres, méritent qu'il y consacre une partie de cette introduction. Des lacunes, d'importance variable, sont relevées de façon quasi générale dans notre Rapport de cette année dans les secteurs suivants : la planification, la gestion des ressources informatiques et la reddition de comptes.

La planification

1.32 Des déficiences sont relevées dans le processus de planification, stratégique ou opérationnelle, de certaines entités. Il semble que, pressés d'atteindre des résultats tangibles, certains administrateurs consacrent moins de temps qu'il ne le faudrait à l'étude et à la définition de leur mission véritable, à l'établissement d'objectifs mesurables, à l'élaboration de critères permettant d'en vérifier l'atteinte.

1.33 Ces notions peuvent paraître bien théoriques situées hors-contexte, mais elles n'en demeurent pas moins fort importantes, pour ne pas dire essentielles, à qui veut être en mesure d'évaluer sa performance et d'en rendre compte de façon valable.

1.34 La planification est une importante fonction du processus de gestion et il y a lieu de lui accorder toute l'importance qu'elle mérite.

1.35 Le vérificateur général, à la suite des opérations de vérification effectuées cette année dans divers ministères et organismes du Gouvernement, exprime le voeu que la gestion administrative des entités s'appuie davantage sur une bonne planification, en vue d'un meilleur rendement général en matière d'économie, d'efficience et d'efficacité.

La gestion des ressources informatiques

1.36 Dans notre Rapport annuel de l'an dernier, nous apportions une conclusion à une étude d'envergure gouvernementale d'une durée de trois ans, qui avait porté sur divers aspects de la gestion de la ressource informatique au gouvernement du Québec.

1.37 Cette année, dans le cadre de travaux de vérification réalisés en vue d'évaluer la qualité du contrôle interne appliqué dans des centres servant à la gestion de systèmes financiers importants, nous avons constaté que des efforts demeuraient nécessaires pour atteindre à l'utilisation optimale des logiciels de contrôle d'accès aux ressources informatiques.

1.38 Nous avons relevé des faiblesses dans l'utilisation de ces logiciels. Nous avons noté que l'accès aux ressources informatiques importantes n'était pas limité exclusivement aux personnes responsables de ces ressources; les droits d'accès ne sont pas toujours accordés en tenant compte des responsabilités réelles des utilisateurs et la mise à jour de ces droits d'accès comporte souvent des déficiences; enfin, le caractère confidentiel des codes d'identification et des mots de passe permettant d'accéder aux divers fichiers n'est pas toujours assuré.

1.39 Nous devons cependant préciser que nous n'avons pas relevé de cas où des personnes de l'extérieur des organisations en cause auraient pu accéder à des informations confidentielles.

1.40 Nous avons aussi constaté des déficiences dans les contrôles liés à l'entretien des programmes informatiques, telles que :

— un processus d'entretien incomplet ou l'absence de processus;

— l'absence de démarcation entre environnements de développement et de production;

— le manque de contrôle dans le processus de transfert entre la phase du développement des programmes et celle de la production.

1.41 Ces lacunes, dont les conséquences pourraient être graves, entre autres pour l'intégrité même des données en cause, devraient être corrigées rapidement.

1.42 Nous souhaitons contribuer à l'amélioration de cette situation en revenant à nouveau sur le sujet; nous sommes convaincus que l'information constitue un actif gouvernemental d'importance majeure et qu'il est urgent de la protéger en conséquence.

La reddition de comptes

1.43 Le vérificateur général l'a affirmé à maintes reprises dans ses rapports annuels des années antérieures : le Parlement et le Gouvernement pourraient exiger davantage en matière de reddition de comptes de la part de ceux à qui ils confient la gestion des fonds et des autres biens publics.

1.44 Cette année encore, nous avons l'obligation de souligner, à la lumière des résultats des missions de vérification que nous avons conduites dans diverses entités administratives, que cet aspect de la gestion ne retient pas toujours suffisamment l'attention des gestionnaires publics.

1.45 Dans tout système administratif, privé ou public, où des responsabilités de gestion sont déléguées, il est considéré normal que les délégataires rendent compte de l'usage qu'ils ont fait des pouvoirs qui leur ont été confiés, de sorte que les succès ou les insuccès soient imputés à qui de droit et que les résultats obtenus soient sanctionnés correctement.

1.46 De plus, il est reconnu de saine gestion d'imposer des normes de reddition de comptes équivalentes aux personnes ou aux entités administratives dont les fonctions et les responsabilités sont similaires, ceci en vue de pouvoir porter un jugement à la fois juste et équitable sur le rendement desdites personnes.

1.47 L'Assemblée nationale, regroupant tous les élus, vote des lois dans l'intérêt général des citoyens et en confie l'exécution, de même que les moyens pour ce faire, au Gouvernement qui, à son tour, délègue les responsabilités de gestion pertinentes à ses ministres et à certains hauts fonctionnaires.

1.48 Voilà, décrite en termes succincts, la chaîne de l'imputabilité.

1.49 À chaque niveau de cette chaîne correspondent des obligations de rendre compte et des moyens pour le faire. Le vérificateur général, à titre d'exemple, est un moyen retenu par l'Assemblée nationale pour s'assurer que le Gouvernement, ses ministères, organismes et entreprises, lui rendent des comptes. Ce Rapport annuel est un instrument de cette reddition de comptes.

1.50 Une même obligation vaut également pour les responsables des ministères, organismes ou entreprises auxquels le Gouvernement a confié des mandats. À titre d'exemple, les rapports annuels d'activité des ministères et des organismes du Gouvernement font partie de ce processus. Or, l'examen que nous en avons fait dans le cours de nos travaux de vérification nous indique qu'il y a là place à amélioration. Plusieurs rapports annuels sont déposés à des dates tardives et leur contenu ne peut alors être vraiment utile pour le lecteur; ou encore, même s'ils sont déposés à la date prévue, leur contenu s'éloigne parfois de ce que l'on est en droit d'attendre d'une véritable reddition de comptes.

1.51 Le Rapport annuel du vérificateur général, pour sa part, fait l'objet d'une étude devant la Commission parlementaire du budget et de l'administration. Le vérificateur général se fait un devoir de répondre avec toute la précision possible aux questions que lui adressent les députés membres de cette commission sur le contenu de son Rapport annuel. Mais les véritables artisans de la gestion des ministères et organismes du Gouvernement que sont les hauts fonctionnaires n'y sont pas encore convoqués, malgré de nombreuses requêtes en ce sens de la part du vérificateur général et en dépit de l'appui exprimé par plusieurs parlementaires à cette évolution souhaitable du processus de reddition de comptes.

1.52 Nous croyons de notre devoir de redire aux parlementaires qu'une telle pratique, loin de contrer la règle de la responsabilité ministérielle, vient plutôt lui ajouter une plus-value, les ministres ne pouvant de toute évidence être personnellement au fait de tous les gestes administratifs posés dans les entités placées sous leur responsabilité.

1.53 En matière de reddition de comptes comme dans tout autre domaine de la gestion, l'amélioration est toujours possible. Le vérificateur général en est profondément convaincu et il n'hésite pas à remettre en question ses propres méthodes pour les adapter, lorsqu'il y a lieu, à l'évolution du milieu ou aux résultats pertinents de recherches en la matière.

1.54 C'est ainsi qu'au cours de la dernière année, il a mené, en collaboration avec les autorités du Musée de la civilisation de Québec, une expérience pilote en vue de promouvoir la déclaration de la direction sur l'efficacité de ses opérations. Cette méthodologie nouvelle est le fruit de recherches menées au cours des dernières années par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et le vérificateur général a fait figure de pionnier en acceptant de s'ouvrir ainsi à l'innovation, de consentir à une vision nouvelle de sa conception traditionnelle de la vérification de l'efficacité.

1.55 Les parlementaires ne pourraient-ils pas, eux aussi, consentir, ne fut-ce qu'à titre expérimental dans un premier temps, à une conception différente de la responsabilité ministérielle, en vue d'une reddition de comptes plus complète de l'Administration?

1.56 Le Parlement, autorité suprême, est en droit d'être informé complètement des gestes posés en vertu de pouvoirs qu'il a délégués.

1.57 Un autre sujet qui revient dans le Rapport annuel du vérificateur général à l'Assemblée nationale depuis plusieurs années est celui de la nécessité d'une **loi-cadre** sur les organismes et les entreprises du Gouvernement. Nous croyons ce sujet d'importance suffisante pour y revenir encore cette année.

1.58 Au cours de la dernière année, nous avons effectué un examen approfondi du processus d'imputabilité applicable à certains de ces organismes et entreprises. Nos travaux ont porté principalement sur le cadre légal dans lequel ces entités exercent leurs activités.

1.59 Selon nos constatations, les mesures législatives relatives à la reddition de comptes de ces organismes et entreprises sont insuffisantes. De façon générale, elles n'obligent pas ces entités à fournir au Gouvernement et à l'Assemblée nationale les informations nécessaires à l'exercice de leur rôle respectif en matière de contrôle.

1.60 Une loi-cadre sur ces entités permettrait de préciser davantage les exigences que l'on devrait avoir à leur égard en matière de reddition de comptes et de contrôle. Une telle loi devrait énoncer les principes à observer lors de la constitution de ces entités et dans leurs rapports avec le Gouvernement et le Parlement, notamment en ce qui a trait à la nature des informations qu'elles devraient produire périodiquement.

1.61 Les résultats détaillés de notre étude sur ce sujet sont publiés dans la **deuxième partie** du présent Rapport.

Conclusion

1.62 La tâche du vérificateur général n'est pas de tout repos, ni pour ceux qui sont l'objet de ses interventions, ni pour ses propres équipes de vérification et ceux qui leur fournissent le soutien nécessaire à la bonne exécution de leurs travaux.

1.63 Sans une collaboration exemplaire des uns et un dévouement inlassable des autres, auxquels il faut bien sûr ajouter un sens profond de la mission à accomplir, nous ne pourrions nous présenter devant l'Assemblée nationale avec le sentiment de rendre vraiment service à nos concitoyens.

1.64 Or, encore une fois cette année, nous n'avons aucune hésitation à affirmer que ce Rapport contient une quantité importante d'informations utiles pour qui a vraiment à coeur la saine gestion des fonds et des autres biens publics.

1.65 Nous en remercions bien sincèrement tous les responsables.

1.66 Enfin, nous ne saurions terminer ces remarques introductives au Rapport annuel de l'année 1990-1991 sans rendre un hommage bien mérité à M. Rhéal Chatelain qui, au cours des dix dernières années, a dirigé l'organisation du vérificateur général avec une compétence et une habileté exceptionnelles sur la voie de l'excellence.

La présentation de l'information financière du Gouvernement

2.1 Dans cette partie du Rapport annuel, nous formulons des commentaires et des recommandations générales sur la présentation de l'information financière du Gouvernement. Les modifications proposées, qui visent l'amélioration de la présentation de l'information, devraient favoriser une meilleure compréhension, par le lecteur des états financiers, de l'état des finances du Gouvernement et des résultats de ses opérations.

2.2 Notre rapport et nos observations sur les états financiers du Gouvernement paraissent au volume I des Comptes publics. Nous invitons le lecteur à prendre connaissance de ce rapport et de ces observations puisqu'ils font partie intégrante du présent Rapport.

2.3 Dans les paragraphes qui suivent, nous traitons plus particulièrement des notions de degré raisonnable de certitude dans la vérification et d'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers, de dépenses additionnelles, de certaines prises de position de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) et des travaux de l'ICCA.

Degré raisonnable de certitude et absence d'inexactitudes importantes

2.4 Le vérificateur général doit se prononcer sur la situation financière du Gouvernement en fonction des conventions comptables qui sont décrites aux notes complémentaires aux états financiers et évaluer si cette situation financière est présentée avec suffisamment de fidélité. Il s'acquitte de cette obligation en s'inspirant des normes de vérification généralement reconnues, nommément celles énoncées par l'ICCA. Ces normes précisent l'étendue du travail professionnel du vérificateur et le soin qui doit y être apporté.

2.5 Il est important de bien saisir la portée de l'opinion du vérificateur général. Celle-ci ne saurait constituer une garantie absolue de la précision des états financiers préparés par le Gouvernement.

2.6 Il est à la fois admis et utile en vérification d'exercer librement son choix parmi les procédés qui s'offrent au vérificateur pour se former une opinion valable. Les sondages sont du nombre. C'est pourquoi le public utilisateur des états financiers ne doit pas se surprendre de lire, dans le texte du rapport du vérificateur, que «La vérification comprend le contrôle par sondages des informations probantes à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers.»

2.7 Dans sa démarche, le vérificateur cherche à se convaincre de l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers soumis à son examen, en fonction du niveau de risque qu'il est disposé à accepter. C'est en définitive ce que le vérificateur appelle son degré raisonnable de certitude.

2.8 Son expérience et le soin qu'il apporte à l'exécution de ses travaux ne pourraient, par exemple, assurer à tout coup au vérificateur qu'il puisse déceler une défaillance quelconque dans le roulement, ordinairement bien rodé, de la machine administrative. Demander au vérificateur de garantir l'étanchéité du contrôle interne, cela reviendrait à lui signifier des attentes irréalistes. La perfection n'est pas non plus du monde de la vérification.

2.9 L'application des procédés auxquels le vérificateur réfère dans son rapport est le fruit d'une prise de décision. En effet, il doit déterminer le degré de certitude requis pour se faire une opinion. Acquérir la plus haute conviction possible peut absorber beaucoup de ressources et l'expérience démontre qu'en temps normal, un degré raisonnable de certitude peut suffire.

2

2.10 Les inexactitudes importantes sont celles qui auraient pour conséquence d'induire en erreur ou d'influencer les décisions d'un lecteur averti des états financiers. Les inexactitudes importantes résultent de dérogations aux principes comptables généralement reconnus ou à des conventions comptables particulières, d'estimations comptables erronées et de toute omission d'informations nécessaires à la présentation fidèle des états financiers.

Les dépenses additionnelles

2.11 Au cours des trois années financières antérieures, le Gouvernement a imputé aux crédits budgétaires de l'année courante des dépenses qui auraient été normalement assumées durant l'année ou les années subséquentes.

2.12 Ces opérations financières et comptables indiquées en note complémentaire aux états financiers, quoique non conflictuelles par rapport aux exigences de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6 et modifications), ont eu pour effet de modifier les résultats de ces trois années financières et de l'année en cours.

2.13 L'inscription par anticipation de certains déboursés ou de certaines dépenses de nature récurrente compromet la comparabilité des états financiers; cette inscription nuit aussi à la compréhension de l'évolution du déficit des opérations budgétaires.

2.14 Bien que le Gouvernement se soit abstenu, pour l'année financière 1990-1991, de répéter cette pratique, les états financiers de l'année subissent les effets de ces pratiques antérieures. En effet, l'année 1990-1991 ne présente que l'équivalent de onze mois de prestations d'aide sociale et de sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris, alors que les dépenses des années financières 1988-1989 et 1989-1990 comportaient douze mois de prestations et celles de 1987-1988, treize mois.

Les prises de position de l'Institut Canadien des Comptables Agréés

2.15 Lorsqu'il propose des améliorations à la présentation de l'information financière du Gouvernement, le vérificateur général s'inspire des recommandations des organismes de normalisation de la profession comptable. Il se fonde, entre autres, sur celles du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'ICCA.

Normes générales de présentation des états financiers des gouvernements

2.16 Le Gouvernement n'applique pas intégralement les recommandations du comité dans la présentation de ses états financiers. On pourra le constater par les exemples suivants :

— Le passif du Gouvernement ne comprend pas l'ensemble de ses dettes puisqu'il ne comptabilise qu'une partie de ses obligations envers les régimes de retraite tels que nous l'indiquons dans la section ci-après.

— Certaines dépenses sont inscrites directement en diminution des revenus, suivant en cela les prescriptions prévues aux lois s'appliquant au paiement de ces dépenses. Bien que le déficit des opérations budgétaires ne soit pas modifié par cette façon de procéder, celle-ci affecte à la baisse le montant des revenus et des dépenses et ne permet pas la présentation aux états financiers de leurs montants réels.

— L'état des revenus et dépenses présente une comparaison des résultats réels d'une année financière à une autre mais ne fait aucune comparaison avec les résultats prévus paraissant au Livre des crédits et au Discours sur le budget. Bien que cette comparaison soit disponible dans d'autres documents budgétaires, elle devrait également faire partie des états financiers.

— Les Comptes publics comprenant, entre autres, les états financiers du Gouvernement, sont publiés habituellement plus de huit mois après la fin de l'année financière. La publication des états financiers à une date aussi éloignée de la fin de l'année financière n'est pas de nature à en assurer toute l'utilité.

2.17 Le Gouvernement devrait poursuivre ses efforts en vue de se conformer aux recommandations du Comité sur les normes générales de présentation des états financiers des gouvernements. C'est à cette condition que les états financiers du Gouvernement répondront le mieux aux besoins des utilisateurs.

Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements

2.18 Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public a publié, en novembre 1988, une prise de position sur la comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements.

2.19 Cette prise de position contient des recommandations sur la présentation des charges de retraite et du passif envers les régimes de retraite ainsi que sur la façon de les déterminer. Elle mentionne la méthode d'évaluation actuarielle à utiliser pour répartir les coûts des prestations de retraite et les caractéristiques que doivent comporter les hypothèses utilisées dans ces évaluations. Elle précise aussi le traitement comptable à accorder au montant non comptabilisé de la dette au titre des régimes de retraite, au moment de la mise en application des recommandations du Comité, et les informations complémentaires à fournir en note aux états financiers.

2.20 Le Gouvernement n'applique pas intégralement les recommandations de l'ICCA sur la comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés.

2.21 La convention comptable sur la comptabilisation des régimes de retraite dans les états financiers du Gouvernement précise que les contributions dues à titre d'employeur par ce dernier incluent l'amortissement du passif non inscrit des régimes de retraite autres que le RREGOP. L'ICCA recommande plutôt de porter immédiatement au passif le montant non comptabilisé de la dette au titre des régimes de retraite.

2.22 Par ailleurs, le vérificateur général souligne depuis plusieurs années que ce passif, composé essentiellement de la non-comptabilisation par le Gouvernement, jusqu'en 1979, de sa contribution d'employeur et des intérêts s'y rapportant n'est pas véritablement amorti. La méthode d'inscription de ce passif n'est pas appropriée car, entre autres, l'amortissement annuel porté aux dépenses du Gouvernement est même inférieur au coût annuel en intérêts calculé sur le solde non inscrit de ce passif.

2.23 Malgré que les obligations du Gouvernement envers les régimes de retraite apparaissent en note complémentaire aux états financiers, des mesures devraient être prises pour compléter l'inscription des obligations de ces régimes de retraite, puisque les obligations qui découlent de ces régimes constituent de véritables éléments de son passif, comme ses autres dettes.

Comptabilisation des transferts gouvernementaux

2

2.24 Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public a publié, en novembre 1990, une prise de position sur la comptabilisation des transferts gouvernementaux.

2.25 Cette prise de position contient des recommandations sur la façon de comptabiliser ces transferts et de les présenter dans les états financiers des gouvernements.

2.26 Compte tenu de l'importance des montants et du manque d'uniformité observé dans la comptabilisation de ces opérations d'un gouvernement à un autre, il devenait nécessaire de formuler des recommandations sur le moment de la constatation de ces transferts gouvernementaux et sur la façon de les présenter dans les états financiers. Ces recommandations permettront d'accroître la comparabilité, l'uniformité et la clarté des états financiers des gouvernements.

2.27 L'objectif visé par ces recommandations est de faire en sorte que les deux gouvernements (cédant et bénéficiaire), lorsqu'ils sont partie à un transfert, reconnaissent la dépense et le revenu correspondant au cours de la même année financière.

2.28 Le Gouvernement devra, le cas échéant, donner suite aux recommandations du comité à partir de l'année financière 1991-1992.

Délimitation du périmètre comptable des gouvernements

2.29 Selon le comité, en plus de représenter les activités et les ressources financières dont un gouvernement est directement responsable, l'entité comptable du gouvernement doit comprendre celles de tous «... les organismes qui ont à rendre compte de la gestion de leurs activités et de leurs ressources financières soit à un ministre soit directement au corps législatif, et qui appartiennent au gouvernement ou sont sous le contrôle de celui-ci» (Prise de position 4 sur la comptabilité dans le secteur public, paragraphe .13).

2.30 Différents traitements comptables sont recommandés, suivant la nature et l'objet de ces «organismes», pour en arriver à une information financière globale prenant en considération ces entités dans les états financiers du Gouvernement.

2.31 Depuis quelques années, le Gouvernement a fait des progrès dans la représentation de son entité comptable, en la définissant dans ses conventions comptables et en indiquant, dans des annexes aux notes complémentaires, les entités qui sont incluses aux états financiers et celles qui en sont exclues. Le Gouvernement comptabilise aussi dans ses états financiers sa participation aux résultats annuels des entreprises dans lesquelles il détient des placements en actions. Ces mesures concourent à une information plus représentative quant à son périmètre comptable et à une présentation plus fidèle de sa situation financière et des résultats de ses opérations.

2.32 Le Gouvernement poursuit ses efforts en vue de présenter des états financiers consolidés. De tels états permettront de fournir un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités ainsi que des ressources financières dont le Gouvernement est responsable, incluant celles de ses organismes et de ses entreprises. Ils permettront aussi d'intégrer les données financières des organismes et des entreprises accomplissant des activités à caractère gouvernemental et celles des fonds spéciaux.

2.33 En outre, des états financiers consolidés du Gouvernement permettront de présenter, sous forme de notes ou de tableaux joints aux états financiers, la description et un sommaire des soldes des fonds en fiducie administrés par le Gouvernement, ses organismes et ses entreprises.

2.34 Nous ne pouvons qu'encourager le Gouvernement à mener ce projet à terme.

Les travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés

2.35 Le vérificateur général appuie les travaux de l'ICCA en commentant les versions préliminaires et définitives des exposés-sondages publiés par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public et, à l'occasion, en contribuant à la révision des travaux de ce comité de même que de ceux des autres comités de recherche de l'ICCA.

2.36 Le comité travaille actuellement aux projets suivants, lesquels peuvent être d'intérêt pour les états financiers des gouvernements :

Comptabilisation des prêts et avances

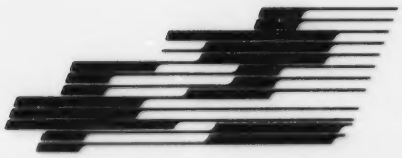
2.37 Les gouvernements consentent des prêts et avances qui sont souvent assortis de conditions plus favorables que celles accordées par d'autres prêteurs. Il importe que des informations soient fournies dans les états financiers pour permettre aux lecteurs d'évaluer le potentiel de rentabilité des différents prêts et avances. Les sujets qui seront couverts par ce projet sont : le moment où un prêt doit être constaté dans les états financiers, la méthode à utiliser pour inscrire un prêt, la comptabilisation des diminutions de valeur des prêts inscrits et les informations à fournir sur les prêts d'un gouvernement.

Biens durables

2.38 Ce projet devrait permettre de décider si des traitements comptables différents doivent s'appliquer aux divers types de biens durables et si des informations relatives à ces biens peuvent s'intégrer dans le cadre actuel de l'information financière. Le comité, par la suite, formulera des recommandations en matière de comptabilité et d'information en s'inspirant de la monographie «Comptabilisation et présentation des biens durables des gouvernements», publiée en 1989.

Étude des pratiques actuelles

2.39 Le comité a amorcé des travaux visant à constituer une banque d'information sur les pratiques comptables des administrations fédérale et provinciales en regard des différentes prises de position qu'il a émises.



Deuxième partie

Résultats de notre vérification

Conformément à la Loi sur le vérificateur général, nous soumettons, dans cette partie du Rapport, les résultats de notre vérification en indiquant les irrégularités et les déficiences que nous avons constatées et qui, d'après nous, méritent d'être signalées.

Cette partie comprend des remarques et commentaires sur :

— La vérification du Gouvernement et de ses ministères.

— La vérification des fonds spéciaux administrés par le Gouvernement.

— La vérification des organismes et des entreprises du Gouvernement.

— Les vérifications intégrées effectuées auprès des ministères et des organismes suivants :

- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation;
- Ministère des Affaires municipales;
- Inspecteur général des institutions financières;
- Société de développement industriel du Québec.

— Les vérifications d'envergure gouvernementale :

- Gestion documentaire;
- Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du Gouvernement.

— La vérification de l'utilisation des subventions par les commissions scolaires.

De façon générale, les remarques et les commentaires formulés ont été discutés avec les autorités concernées des entités ayant fait l'objet de notre vérification, afin d'obtenir leur point de vue et de le consigner dans ce Rapport lorsqu'il a été possible de le faire.

Nous avons obtenu les renseignements, rapports et explications demandés dans l'exercice de notre mandat et nous remercions les gestionnaires et les employés de leur concours.

Remarques et commentaires

La vérification du Gouvernement et de ses ministères

Mandat et portée de la vérification

3.1 La Loi sur le vérificateur général précise aux articles 25 et 26 la portée de la vérification du Gouvernement et de ses ministères.

3.2 Cette vérification comporte la vérification financière et celle de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives. Elle comporte également la vérification de l'optimisation des ressources qui, au cours de l'année, a été effectuée auprès de deux ministères en particulier et dont les résultats sont présentés plus loin dans des chapitres distincts de ce Rapport.

3.3 La vérification du Gouvernement et de ses ministères s'effectue conformément aux normes de vérification généralement reconnues y compris celles relatives aux vérifications de l'optimisation des ressources.

Éducation

Contrôles en milieu informatique

3

3.4 Conscient de l'importance de ses ressources informatiques, le Ministère a instauré différentes mesures, tant techniques qu'administratives, pour assurer leur protection, notamment quant aux contrôles d'accès et à la relève des systèmes. Toutefois, nous avons constaté un manque de rigueur dans la gestion des mesures de sécurité.

Gestion des codes d'identification et des droits d'accès

3.5 Les codes d'identification permettent d'identifier les utilisateurs et de leur imputer l'usage qui est fait des ressources informatiques, tandis que les mots de passe qui y sont associés valident l'exactitude de l'identité déclarée. Les droits d'accès, pour leur part, déterminent les ressources informatiques auxquelles les utilisateurs peuvent accéder.

3.6 Les mesures prises par le Ministère à l'égard de ces éléments n'assurent pas un contrôle suffisant. Ils permettent un droit d'accès trop large aux programmes, aux données et aux transactions. Par exemple :

— Le logiciel de contrôle d'accès n'assure pas une sécurité adéquate aux transactions de télétraitement et aux ressources de production;

— L'accès aux bibliothèques contenant les programmes autorisés n'est pas limité aux responsables du système d'exploitation;

— Des droits d'accès peuvent être accordés par le responsable de la sécurité, sans avoir été autorisés au préalable par le supérieur hiérarchique de l'unité administrative responsable des ressources informatiques;

— Certains usagers bénéficient de privilèges permettant de contourner des règles d'accès. Ces privilèges permettent d'accéder aux fichiers de données, aux supports et aux ressources informatiques et de soumettre des travaux en outrepassant les contrôles instaurés dans les programmes d'application;

— Les options de fonctionnement du logiciel de contrôle d'accès concernant chacune des voies d'accès utilisées peuvent être modifiées par d'autres personnes que le responsable de la sécurité.

Commentaire du Ministère : «*Le Ministère effectuera une révision des droits d'accès accordés aux spécialistes du centre de traitement. Il entamera également un exercice de révision globale des accès donnés aux ressources informatiques des applications et continuera la sensibilisation du personnel au bon usage de ces ressources.*

«*Plus spécifiquement, conformément aux points mentionnés au Rapport, le Ministère émet les commentaires suivants :*

— *Les accès concernant les transactions de télétraitement seront révisés par les détenteurs de systèmes du Ministère afin d'en augmenter le niveau de contrôle. Cette analyse débutera par les systèmes prioritaires ministériels. L'accès aux fichiers contenant les tables d'usager pour les systèmes concernés sera restreint au minimum requis.*

— *Les bibliothèques de programmes autorisées, spécifiquement mentionnées au Rapport, ont été détruites. Cependant, le Ministère effectuera une révision exhaustive des droits d'accès des autres bibliothèques de ce type ainsi que de leur contenu.*

— *Les formulaires concernant la gestion des autorisations d'accès et des codes d'identification seront révisés. Le processus administratif sera également révisé afin que les détenteurs soient informés des autorisations d'accès aux ressources.*

— *Afin de se conformer à la recommandation, les privilèges ne seront octroyés qu'au besoin aux spécialistes et dans des situations critiques. Les accès réalisés avec ces privilèges seront «journalisés» pour la période d'octroi et analysés par l'administrateur central. Seuls le responsable technique du logiciel et l'administrateur central auront le pouvoir d'octroyer ces privilèges.*

— *Le privilège «console» sera restreint aux responsables de la gestion du logiciel de sécurité, soit l'administrateur central et le responsable technique.*

«Les bibliothèques de données et de programmes de TOP SECRET *seront renommées, et une règle d'accès spécifique sera donnée seulement au responsable technique du logiciel.»*

Suivi des interventions critiques

3.8 Il est parfois nécessaire que certaines interventions outrepassent les mécanismes de sécurité en place ou les affectent. Toutefois, le Ministère n'effectue pas de suivi systématique de ces interventions, telle par exemple l'utilisation de privilèges critiques et d'outils pouvant modifier directement les données de production.

3.9 Des interventions non autorisées dans les ressources du système pourraient donc être effectuées sans que le Ministère ne s'en aperçoive.

[redacted]

Commentaire du Ministère : *«Nous avons identifié les possibilités d'interventions critiques et nous nous sommes engagés à limiter les privilèges. De plus, le Ministère instaurera un suivi systématique sur les interventions critiques.»*

Protection des équipements du centre de traitement

3.11 Un centre de traitement doit faire l'objet de mesures de sécurité pour assurer la protection des équipements qui s'y trouvent et la continuité des opérations. Comme nous le mentionnons depuis quelques années dans notre Rapport annuel, celui du Ministère est particulièrement vulnérable aux incendies et aux inondations.

3.12 Compte tenu que le Gouvernement n'assure pas ses biens, le remplacement des équipements, advenant un sinistre, pourrait entraîner des coûts importants. De plus, même si, en cas de force majeure, le Ministère se dit en mesure d'assurer la continuité des opérations dans un autre centre de traitement, une telle façon de faire s'avèrerait, elle aussi, fort onéreuse.

[redacted]

Commentaire du Ministère : «Le Ministère a toujours agi en fonction d'assurer la protection physique de l'équipement informatique utilisé à son centre de traitement. Nous avons amélioré au cours des dernières années les mesures de protection à l'égard de l'intrusion et du vandalisme.

«Nous avons soumis, en décembre 1987, à la Société immobilière du Québec (SIQ) un dossier visant le réaménagement de la salle des ordinateurs et l'installation d'un système automatique d'extinction en cas d'incendie. Notre demande chemine depuis avec celle d'un autre ministère afin de relocaliser nos deux sites et de construire des bâtiments spécifiquement conçus et aménagés pour répondre aux besoins de traitement de données. En ce qui nous concerne, le dossier est à l'étape de préparation du programme de construction, et ne pourra se terminer avant quelques années d'après les échéanciers élaborés par la SIQ.

«Nous disposons finalement d'un plan de relève en cas de sinistre que nous testons systématiquement trois fois par année, dont un essai au site de relève externe de la Direction générale de l'informatique.»

Bureau de la statistique du Québec

Aperçu général

3.14 Le Bureau de la statistique du Québec est régi par la Loi sur le Bureau de la statistique (L.R.Q., chapitre B-8 et modifications). Depuis sa constitution, il a connu plusieurs changements importants au plan administratif. Par exemple, depuis 1980, il a relevé successivement du ministère de l'Industrie et du Commerce et du Conseil exécutif. Il relève du ministère des Finances depuis 1983.

3.15 Le Bureau est chargé de recueillir, compiler, analyser et publier des renseignements de nature statistique sur toute matière de juridiction provinciale. Il a aussi la responsabilité de collaborer avec les ministères du Gouvernement à la collecte, la compilation et la publication de tels renseignements et de faire de la recherche statistique.

3.16 En juin 1987, la Loi sur le Bureau de la statistique a été modifiée pour constituer le Fonds du Bureau de la statistique et permettre ainsi de récupérer les dépenses encourues pour la fourniture des services rendus par le Bureau. La loi confie au Gouvernement le mandat de déterminer les services pouvant être assumés par le Fonds et les coûts afférents, de même que le montant des surplus devant être remis au Fonds consolidé du revenu. Le Fonds est financé par les sommes perçues par le Bureau pour services rendus et par des avances qui peuvent lui être faites par le ministre des Finances, à même le Fonds consolidé du revenu, sur autorisation du Gouvernement. Au cours de l'année 1990-1991, le Fonds a réalisé un chiffre d'affaires d'environ un million de dollars.

3.17 Les dépenses du Bureau, prévues à la programmation budgétaire du ministère des Finances, se chiffraient à huit millions de dollars pour l'année 1990-1991. Le Bureau est composé d'un directeur et d'autres fonctionnaires nommés suivant la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1 et modifications); au 31 mars 1991, son effectif autorisé était de 177 personnes.

Portée de la vérification

3.18 Nous avons examiné la conformité des activités du Bureau et du Fonds aux lois, règlements, politiques et directives qui les régissent. Nous avons également vérifié, pour certaines activités, si le souci d'économie et d'efficience était présent chez les responsables de la gestion, si ceux-ci avaient mis en place des moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

3.19 Nos travaux de vérification ont été orientés vers les principaux secteurs d'activité du Bureau et nos commentaires portent sur des situations qui avaient cours avant le 31 mars 1991.

Résultats de notre vérification

Orientations, objectifs et priorités

3.20 Pour s'acquitter adéquatement de son mandat, le Bureau doit définir ses orientations, ses objectifs et ses priorités.

3.21 En novembre 1988, le Bureau a entamé un processus d'analyse de ses activités et de sa programmation qui tenait compte de son mandat, de certains besoins déjà connus, du rôle de Statistique Canada ainsi que des activités statistiques dans les autres entités du gouvernement du Québec.

3.22 Dans un premier temps, cette analyse a permis de définir des choix stratégiques importants comme, par exemples, continuer à assumer un rôle de premier plan quant à la coordination des activités statistiques portant sur le Québec, répondre en priorité aux besoins fondamentaux et permanents de l'Administration publique québécoise et agir en complémentarité avec Statistique Canada et les ministères québécois.

3.23 En second lieu, le Bureau a défini des critères pour sélectionner des activités correspondant à ses choix stratégiques. Ces critères lui ont permis de poursuivre, retrancher ou améliorer certaines activités.

3.24 Cette analyse a permis à la direction du Bureau de se donner une planification triennale pour les années 1990-1991, 1991-1992 et 1992-1993.

3.25 Bien que l'élaboration de cette planification triennale, démarche de base essentielle, ait été effectuée avec sérieux, nous y avons relevé certains éléments qui devraient faire l'objet d'améliorations, soit :

— Le Bureau ne dispose pas d'un inventaire exhaustif des besoins de sa clientèle ni d'un répertoire des travaux statistiques réalisés par les autres ministères et organismes du gouvernement du Québec ou par Statistique Canada. L'utilisation de telles informations lui permettrait d'avoir une meilleure assurance que ses activités soient toujours adaptées aux priorités de l'Administration publique québécoise.

— Le Bureau est chargé, entre autres, de faire de la recherche statistique. Bien que certaines activités réalisées puissent se rattacher à cet aspect de son mandat, il n'a pas défini, de façon précise, d'objectifs ni de stratégies à cet égard.

— Le partage actuel des activités entre le Fonds et le Bureau ne repose pas sur des critères garantissant un traitement uniforme aux clients pour des services de même nature. Le Bureau a choisi de faire traiter toute nouvelle demande de production statistique par le Fonds et d'en faire porter le coût, en tout ou en partie, par les clients. Or, le Bureau fournit des services du même genre à certains clients sans que ceux-ci n'en assument les frais.

[redacted]

Commentaire du Ministère : «*Au sujet de l'inventaire exhaustif des besoins, il est vrai de dire que le Bureau ne dispose pas d'un inventaire exhaustif des besoins de l'Administration publique. L'effort a été mis au cours des dernières années à mieux connaître les besoins de sa clientèle actuelle. Les démarches dans le cadre du Centre d'information et de documentation et du Fonds nous ont aussi permis d'élargir cette connaissance.*

«*Cette connaissance accumulée et mise à jour a permis au Bureau d'avoir l'assurance que ses activités actuelles n'en dédoublent pas d'autres au sein du Gouvernement. De plus, des consultations systématiques ont été faites au moment de la programmation triennale, pour s'assurer que chaque production répondait à des besoins bien identifiés de clients bien spécifiques au sein de l'administration.*

«Il se peut que des besoins de portée générale pour le Gouvernement ou l'ensemble de l'administration ne puissent être mis en lumière et pris en compte par une telle approche. À cet égard, le Bureau a suggéré à plusieurs reprises dans le passé qu'un mécanisme de consultation interministériel (Conseil consultatif de la statistique) soit mis en place pour faire le point périodiquement sur les lacunes de l'information statistique ce qui l'aiderait à adapter ses activités aux priorités de l'Administration publique québécoise. Le Bureau a aussi suggéré dans un document actuellement en discussion au Conseil du trésor un mécanisme d'avis préalable pour s'assurer que les activités d'enquête des ministères eux-mêmes ne se dédoublent pas entre eux et puissent même s'harmoniser davantage en vue de minimiser le fardeau des répondants et de maximiser l'utilité de chaque dollar dépensé.

«Au sujet de l'absence d'un répertoire des travaux statistiques, le Bureau a élaboré un projet en 1990-1991 et réalisera en 1991-1992 un inventaire des ensembles de données statistiques des ministères et organismes gouvernementaux du Québec. Cet inventaire décrira les motifs pour lesquels ces ensembles de données sont maintenus, les sources ou collectes de données qui les alimentent, les publications qui en découlent et les activités de diffusion qui s'y rattachent. Le répertoire qui résultera de cet inventaire rendra plus exhaustive, plus à jour et plus uniforme la connaissance sur les activités statistiques de l'Administration publique québécoise.

«Quant au mandat de faire de la recherche statistique, le Bureau mène couramment plusieurs activités de cette nature à travers la plupart de ses programmes. Il s'agit d'activités de recherche et développement visant soit l'amélioration des outils et méthodes de travail (par exemple, le développement de programmes de masquage de données confidentielles, l'introduction de la taxe sur les produits et services dans le modèle intersectoriel), soit le développement de nouveaux produits ou services (comme le développement d'un compte extérieur pour le Québec, celui d'un ensemble d'indicateurs culturels et sociaux, celui des estimations de population à partir du fichier d'inscription des bénéficiaires de la Régie de l'assurance-maladie du Québec) ou le développement de modèles d'intégration. Nous sommes d'accord pour mieux faire ressortir cet aspect de notre mission dans nos documents de planification.

«La remarque sur le traitement non uniforme de la clientèle pour des besoins de même nature réfère en pratique aux activités d'enquête. Le débat interne sur cette question depuis trois ans a toujours conduit le Bureau à considérer ce manque d'uniformité comme un problème moindre que les problèmes budgétaires et/ou statistiques pouvant être engendrés par la recherche de l'uniformité de traitement.»

Conformité aux lois, règlements et directives

3.27 Selon une décision du Conseil du trésor approuvant les modalités de gestion du Fonds du Bureau de la statistique, celui-ci n'est pas autorisé à compenser, par des prêts en ressources humaines, l'utilisation des services d'employés réguliers payés à même le budget du Bureau. Or, le Fonds applique le principe de la compensation malgré cette restriction.

Commentaire du Ministère : *«Le Bureau a toujours reconnu qu'il appliquait le principe de la compensation malgré la restriction du Conseil du trésor. Le Bureau couvre plusieurs champs d'activités et d'expertises.*

«L'efficacité, l'efficience et la gestion rationnelle et optimale des ressources exigent l'utilisation réciproque et compensée des ressources du Bureau et du Fonds. Les dirigeants du Bureau ont été amenés à composer avec la décision du Conseil du trésor et les principes de la bonne gestion.

«Un mémoire a été transmis au Conseil du trésor en novembre 1990 touchant notamment la question de la compensation. Faisant valoir son ampleur malgré tout limitée et la nécessité de celle-ci pour une gestion efficace des ressources humaines et un service de qualité aux ministères et organismes clients, le mémoire recommande au Conseil d'approuver la pratique de la compensation entre les ressources humaines du Bureau et celles du Fonds.

«De plus, le Bureau utilise depuis avril 1991 un nouveau logiciel comptable qui permettra de mesurer avec exactitude ce phénomène et d'assurer un maximum de transparence.»

Gestion des projets de production statistique

3.29 Le Bureau travaille dans cinq domaines particuliers de la statistique, soit les secteurs économique, financier, démographique, culturel et social. D'une façon générale, on peut regrouper les activités liées à la production statistique de la façon suivante :

— la collecte, l'organisation et l'analyse des données;

— la prévision, les simulations et les estimations;

— les fonctions de normalisation, de coordination et de conseil.

3.30 Près de 70 p. cent des employés du Bureau travaillent directement à des activités spécifiques de production statistique, alors que les autres sont affectés à des activités de soutien comme l'informatique, l'édition et l'administration.

Planification opérationnelle

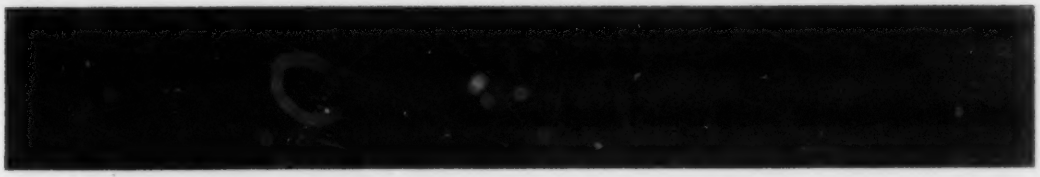
3.31 Comme prévu à sa planification opérationnelle, le Bureau procède à une description de chacun des projets de production statistique à réaliser. Cette description comprend les objectifs généraux et particuliers, le calendrier des grandes étapes de réalisation et une estimation du nombre de jours-personnes et des coûts nécessaires à leur réalisation.

3.32 À la suite de l'examen des documents de planification opérationnelle, nous avons constaté que :

— certains objectifs généraux et particuliers n'étaient pas précis et, par conséquent, pouvaient difficilement être mesurés;

— les étapes et le calendrier de réalisation des projets n'étaient pas suffisamment détaillés pour permettre de bien suivre leur réalisation;

— il n'y avait pas toujours de documentation à l'appui des prévisions budgétaires. Les estimations de temps et de coûts sont donc généralement basées sur le jugement des gestionnaires, les données historiques sur la réalisation des projets n'étant pas toujours connues.



Commentaire du Ministère : *«Des efforts importants ont été consacrés lors de la programmation 1990-1991 pour préciser les objectifs généraux et particuliers, et les situer dans le temps. L'effort a été mis en 1991-1992 sur l'élaboration de calendriers détaillés de réalisation avec des échéanciers, des étapes et des directions et personnes responsables.*

«Quant au système d'information, il existe au Bureau plusieurs systèmes de qualité variable selon les directions et il est vrai de dire que le système manuel agrégé utilisé à la Direction générale ne permet pas de suivre les données historiques des projets. L'implantation en 1991-1992 d'un système d'information de gestion et d'un système d'information comptable devrait permettre d'uniformiser et de mieux suivre les différents projets du Fonds et du budget régulier.»

Réalisation des projets de production statistique

3.35 La réalisation de projets de production statistique requiert fréquemment l'intervention de plusieurs directions du Bureau et implique l'utilisation de méthodes ou techniques variées, propres au domaine statistique. Il importe donc d'assurer une conduite ordonnée et efficace de ces projets.

3.36 Le Bureau a préparé, au cours de l'exercice 1990-1991, un guide dans lequel il définit son processus de gestion de projet et les rôles et responsabilités s'y rapportant. Cependant, ce document n'était pas encore en vigueur lors de notre vérification.

3.37 Par ailleurs, le Bureau n'a pas élaboré de normes ni de directives sur les diverses méthodologies à utiliser, sur le niveau de validation des données et sur le contrôle de la qualité requis pour assurer la fiabilité des informations statistiques produites.

3.38 Ces lacunes ont pour effet que les décisions prises en rapport avec l'exécution des projets ne sont pas toujours documentées. De plus, il est parfois difficile de savoir qui est responsable de ces décisions et si tous les intervenants devant collaborer au projet y ont bel et bien participé.

3.39 À titre d'exemple, la Direction de la méthodologie du Bureau est chargée d'apporter le soutien méthodologique aux autres directions affectées à la réalisation de projets. Or, nous n'avons pas pu nous assurer qu'elle soit intervenue chaque fois en temps opportun et qu'ainsi, les projets le nécessitant aient été réalisés selon une méthodologie statistique reconnue.

3.40 De plus, les méthodologies utilisées ne sont pas toutes documentées et, quand elles le sont, la documentation n'est pas toujours à jour. Le niveau de documentation varie d'une direction à une autre. Il est donc difficile d'avoir l'assurance que cette documentation est appropriée.

3.41 Enfin, nous avons également analysé, pour certains projets, les mécanismes utilisés par le Bureau pour assurer la qualité des informations statistiques produites; certains de ces mécanismes n'étaient pas clairement définis, n'avaient pas été approuvés ou appliqués avec rigueur ou encore, n'atteignaient pas les buts visés.

[redacted]

Commentaire du Ministère : *«Voilà pourquoi le Bureau a mis sur pied en octobre 1989 un comité de travail formé de gestionnaires et de chargés de projet pour élaborer un guide de gestion de projets qui a été publié en décembre 1990. Ce guide met l'accent sur des principes à respecter et des façons de faire dans la gestion des projets de façon à promouvoir la qualité des productions. Il en est ainsi en ce qui concerne le principe du recours aux expertises du Bureau sur le plan méthodologique. Ce guide a fait l'objet de rencontres d'information et de sensibilisation auprès des employés et est maintenant en vigueur.*

«À la suite des progrès dans la clarification des processus, des rôles et des responsabilités que l'opération «guide de gestion de projet» a permis d'effectuer, le Bureau est mieux en mesure de

s'attaquer maintenant à la tâche d'expliciter, de compléter et de généraliser les normes suivies et à suivre pour assurer la fiabilité et la qualité des données, et de préciser les mécanismes de contrôle et d'imputabilité nécessaires à cet effet.

«Le Bureau reconnaît par ailleurs qu'il doit assurer la fiabilité des informations statistiques qu'il produit. L'une de ses quatre valeurs de gestion est formulée comme suit :

— *La qualité est la marque de commerce du Bureau et demeure sa force. Pour ce faire, le Bureau livre des produits et des services de qualité, c'est-à-dire fiables et crédibles, de grande qualité professionnelle et technique, répondant aux besoins des clients, livrés à temps et au meilleur coût.»*

Contrôle

3.43 Les activités de production statistique du Bureau sont très variées et font appel à deux modes distincts de financement. Lorsque ces activités se déroulent dans le cadre du Fonds du Bureau de la statistique, leur coût est assumé en tout ou en partie par les utilisateurs des services eux-mêmes. Dans les autres cas, les coûts sont assumés à même les crédits votés par le Parlement.

3.44 Le Bureau ne dispose pas d'information de gestion fiable et uniforme pour exercer un contrôle sur chaque production statistique. L'imputation des coûts inhérents à ces productions, plus particulièrement les traitements et avantages sociaux, n'est pas suffisamment précise pour permettre une juste répartition de ceux-ci entre les activités de la programmation courante du Bureau et celles du Fonds. À cet égard, nous avons dû exprimer une restriction dans le rapport du vérificateur général sur les états financiers du Fonds du Bureau de la statistique du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1991.

3.45 Par exemple, à la suite de l'analyse de certains projets, nous avons estimé que les coûts imputés au Fonds pour ces projets représentaient de 40 à 60 p. cent des coûts réels. Étant absorbés par le budget régulier du Bureau, ces coûts ne sont pas récupérables. Ne connaissant pas tous les coûts imputés aux projets du Fonds, le Bureau ne peut donc pas s'assurer du respect de la décision du Conseil du trésor portant sur la tarification des services à fournir aux clients du Fonds. En effet, cette décision précise que la tarification doit être établie de façon à atteindre l'équilibre entre les revenus et les dépenses.

3.46 Par ailleurs, il n'existe pas de système de gestion du temps des employés qui soit commun à l'ensemble des directions. Nous avons relevé huit systèmes de gestion du temps différents. Ces systèmes ne sont pas intégrés de façon à permettre de cumuler le temps de tous les employés ayant travaillé à un même projet.

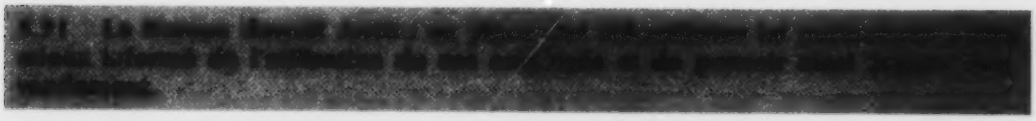
3.47 Dans certains cas, le temps où les employés sont improductifs n'est pas compilé. Dans d'autres, les systèmes de cumul du temps sont trop récents pour tenir compte de la durée totale des projets. Certaines directions exploitent un système de suivi du temps alors que d'autres n'utilisent aucun système. Le nombre d'heures réellement consacrées à la réalisation des projets n'est donc pas toujours connu. Le suivi et l'analyse des écarts par rapport aux budgets peuvent difficilement être effectués. Ainsi, des correctifs ne peuvent pas être apportés en temps opportun.

3.48 Le Bureau a acquis, au cours de l'exercice financier 1990-1991, un logiciel qu'il croit répondre à ses besoins en matière de comptabilité et d'information de gestion. Nous n'avons cependant pas trouvé d'analyse préliminaire de besoins ni d'évaluation des systèmes existants à l'appui de cette acquisition.

Commentaire du Ministère : «*La préoccupation d'un contrôle plus rigoureux du temps consacré à chaque projet s'est fait sentir avec la progression des opérations du Fonds qui ont démarré à la fin de* 1987. *Pour bonifier et uniformiser les systèmes mis en place, le Bureau implante actuellement un logiciel comptable qui comptabilise les coûts des projets. Ce logiciel prévoit un relevé hebdomadaire des heures affectées à un projet par le personnel, ce qui fournira une information complète et exacte, permettant un contrôle plus serré des coûts réels affectés à chacun des projets, soit les projets liés au budget régulier, les projets financés via le Fonds et les projets mixtes. Ce système assurera une plus grande transparence aux transactions entre les ressources humaines rattachées au budget régulier et celles rattachées au Fonds.*»

Mesure du rendement

3.50 Le Bureau n'a pas défini d'indicateurs ni d'objectifs de rendement. L'information de gestion disponible ne permet pas de rendre compte de l'utilisation des employés ni de mesurer leur rendement, sauf dans une direction.



Commentaire du Ministère : «*Les gestionnaires du Bureau ont amorcé en* 1990-1991 *la réflexion à ce sujet, à la suite de l'exercice qui a mobilisé tout le personnel du Bureau pour définir les grandes valeurs de gestion devant guider les comportements de tous dans leurs activités. Les employés ont été mis à contribution au cours des deux derniers mois dans chaque direction pour définir des indicateurs de productivité avec leur gestionnaire immédiat.*

«*Compte tenu que les types de tâches effectuées par les employés sont très diversifiés eu égard à la variété des productions du Bureau, on devra s'assurer que les indicateurs rendent compte de cette diversité, sont bien adaptés aux particularités des tâches à accomplir et tiennent compte de la qualité des travaux.*»

Diffusion des statistiques

3.52 Le Bureau privilégie les publications imprimées comme moyen de diffusion. Ces publications sont distribuées soit par le Fonds du Bureau de la statistique, soit par le réseau des Publications du Québec. Il est important pour le Bureau d'établir une politique de diffusion de ses statistiques, basée sur les besoins de la clientèle.

3.53 Les moyens utilisés par le Bureau pour connaître les besoins de ses clients varient d'une direction à une autre. Les clientèles cibles ne sont pas toujours définies. Les besoins en matière de diffusion ne sont pas tous connus.

3.54 Le Bureau ne peut donc avoir la certitude que les produits qu'il propose et la manière dont ils sont distribués correspondent aux besoins de la clientèle.

Commentaire du Ministère : «*Le Bureau vend ses publications et a consacré beaucoup d'efforts ces dernières années pour s'assurer que ses modes de diffusion et ses produits sont adaptés aux besoins de ses clientèles actuelles et potentielles. Il en est résulté des changements dans les*

3

contenus ou les formats, l'introduction de modes alternatifs de diffusion (par exemple, la mise en place d'une banque de données sur le commerce international, l'utilisation du télécopieur pour la transmission de statistiques financières, la transmission de données sur disquettes ou rubans) et l'abandon de certaines publications. Un effort plus systématique dans cette voie, déjà prévu en 1990-1991, se réalisera en 1991-1992. Il s'agit de la réalisation d'une étude sur la diffusion électronique des données qui comporte trois volets : la consultation des ministères et organismes gouvernementaux sur leurs besoins et leurs possibilités, l'analyse des expériences déjà faites au Bureau, à Statistique Canada et dans quelques autres provinces et l'élaboration de scénarios technologiques dans le cadre du plan directeur. La question de la distribution des publications par le Fonds ou par les Publications du Québec sera aussi examinée à la lumière de l'expérience de deux années de diffusion via le Fonds.

«Les chiffres de vente du Bureau sont de plus en plus encourageants et se comparent très avantageusement à ceux d'organismes comparables (par exemple, Statistique Canada).»

Gestion de la ressource informatique

Planification et orientations informatiques

3.56 Nous avons constaté l'absence d'un plan directeur informatique définissant clairement les orientations technologiques à privilégier par le Bureau. Bien qu'un tel plan ait été conçu dans le passé, il n'a pas été approuvé ni appliqué intégralement.

3.57 Par ailleurs, le Bureau a défini un cadre de gestion de ses ressources informatiques en décembre 1990. Même si ce cadre énonce certains principes de base qui sont normalement intégrés à un plan directeur, il n'a pas été approuvé par la direction et n'est pas en vigueur.

3.58 Cette absence d'orientations rend difficile la rationalisation des investissements en informatique. Dans les faits, nous avons relevé trois environnements informatiques distincts (maxi, mini, micro) au Bureau. Nous avons constaté que le mini-ordinateur, acquis en 1986, n'était utilisé qu'à environ 50 p. cent de sa capacité. Cette situation est attribuable à une modification des activités du Bureau survenue six mois après l'acquisition de cet équipement. Depuis ce temps, bien que diverses études aient été réalisées, il n'existe aucune stratégie pour maximiser son utilisation.

3.59 Enfin, les orientations retenues pour l'environnement micro-informatique du Bureau ne reposent pas sur une évaluation de l'ensemble des besoins des usagers, à l'exception des besoins liés au traitement de texte et aux tableurs électroniques.

3.60 Le Bureau devrait se doter d'une planification pour l'ensemble de ses activités informatiques et définir clairement les orientations à privilégier pour ses ressources.

Commentaire du Ministère : *«Le Bureau a déjà eu un plan conçu par une firme privée. Il n'a jamais eu les moyens de le mettre à jour et de l'implanter.*

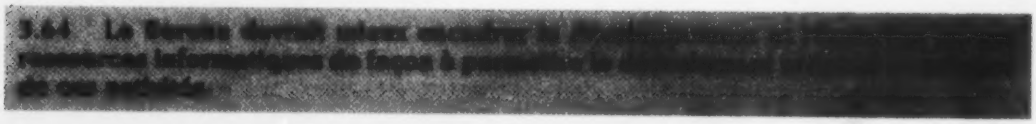
«Le Bureau a pris les démarches appropriées pour se doter d'un plan directeur à la mesure de ses moyens : à l'automne 1990, il a octroyé un contrat à la Direction générale de l'informatique pour la conception d'un cahier de charges relatives à l'élaboration d'un plan directeur. Il a engagé une ressource informatique expérimentée en matière de plan directeur. En mars 1991, le Comité de gestion a approuvé une structure d'organisation pour la réalisation d'un plan directeur qui débutera en août prochain pour être disponible en janvier 1992.»

Développement et entretien des systèmes informatiques

3.61 Les activités de développement et d'entretien des systèmes informatiques du Bureau représentent environ 500 000 dollars annuellement. Quelque 20 p. cent de ces activités sont directement liées au développement et 80 p. cent à l'entretien. Ce niveau d'entretien élevé reflète le vieillissement des programmes, qui doivent être modifiés pour s'adapter à la nature de l'information publiée et aux changements de format des données traitées.

3.62 Toutefois, nous avons noté que la planification annuelle mettait l'accent sur les besoins d'entretien, sans que soit toujours analysée la pertinence de procéder à des refontes. Cette façon de faire n'assure pas le Bureau de prendre les décisions les plus profitables à long terme.

3.63 Dans les projets de développement que nous avons examinés, le Bureau vise généralement à se conformer aux exigences de sa méthodologie de développement des systèmes. Toutefois, dans le cas d'un projet informatique mis au point par le Bureau et dont nous estimons les coûts de développement et d'entretien à un million de dollars, nous avons noté que dû à une mauvaise évaluation des besoins et à des changements de priorités pour maintenir ce système, celui-ci a dû être abandonné trois ans seulement après le début de son exploitation.



Commentaire du Ministère : «*Un plan de refonte des systèmes sera élaboré dans le cadre du plan directeur.*

«*En ce qui concerne le projet de développement qui a été abandonné, ce projet devait être réalisé et assumé entièrement par le ministère des Communications et le Bureau devait assumer la mise à jour du fichier et des données. Lors de la création du Fonds des services informatiques, le Ministère a abandonné sa participation au projet. Le Bureau a hérité du développement et du financement de l'ensemble du projet. Les recherches infructueuses pour trouver des ressources combinées à une baisse de la demande pour ce genre de diffusion ont amené la direction du Bureau à prendre la décision d'abandonner le projet.*»

Changements dans la détermination des revenus

Identification des revenus encaissés en avril

3.65 Les taxes à la consommation, les retenues à la source et les droits et permis perçus en mars de chaque année par les agents et les mandataires du Ministère et reçus en avril par celui-ci constituent un montant à recevoir au 31 mars.

3.66 Au moyen d'une extraction, le Ministère a établi à 424 millions de dollars le montant à recevoir d'agents et mandataires pour les retenues à la source au 31 mars 1991, comparativement à 467 millions au 31 mars 1990.

3.67 Ne pouvant, a priori, expliquer cette diminution par rapport à l'exercice précédent sans effectuer une étude approfondie, le Ministère a augmenté de 45 millions le montant à recevoir au 31 mars 1991, en se fondant sur les données correspondantes de l'année précédente. Pour ce faire, il a identifié, à partir des données financières du 31 mars 1990, dans quelle proportion les encaissements d'avril 1990 s'appliquaient à des sommes perçues par les agents et mandataires en mars 1990. En appliquant ce même pourcentage aux encaissements d'avril 1991, il a ainsi augmenté ses revenus d'autant sans pouvoir appuyer cet ajustement sur de l'information pertinente.

[redacted]

Commentaire du Ministère : *«En ce qui concerne les retenues à la source provenant des employeurs, les données établies pour des remises hebdomadaires et bimensuelles aux fins d'impôt, encaissées au cours du mois d'avril pour le mois d'avril 1991, ont été plus élevées d'environ 50 millions de dollars que celles de l'exercice financier précédent alors que les montants des encaissements totaux aux fins d'impôt du mois d'avril de ces deux années ont été sensiblement les mêmes. Comme il a été constaté par le vérificateur général, les sommes encaissées en avril pour mars 1991 ont été effectivement moins élevées que celles de l'exercice financier précédent, pour un montant d'environ 43 millions de dollars.*

«Tenant compte de ce qui précède et des délais relativement courts, des analyses ont été effectuées au Ministère au cours des mois de juin et juillet 1991 afin de comprendre et expliquer ces variations dans un contexte de récession. En l'absence d'explications concluantes du phénomène, le contrôleur des finances a apporté des corrections aux données produites par le Ministère en considérant les pourcentages de répartition des encaissements au 31 mars 1990.

«Enfin, au cours de l'exercice 1991-1992, le ministère du Revenu envisage la possibilité de faire des analyses plus approfondies afin de mieux comprendre le comportement de ces remises.»

Comptabilisation de nouveaux revenus d'intérêts

3.69 Au 31 mars 1991, le Ministère a simulé par informatique un calcul d'intérêts sur les comptes à recevoir réguliers et a ainsi comptabilisé des revenus d'intérêts de 87 millions sur ses comptes à recevoir, alors qu'il ne le faisait pas les années précédentes.

3.70 Comme de tels revenus d'intérêts sur des comptes similaires n'ont pas été calculés à la fin de l'année financière précédente, la comparaison des données financières s'avère impossible et on ne peut déterminer dans quelle mesure les revenus de l'exercice courant

auraient dû en être affectés. De plus, en raison de l'absence d'information probante à l'appui d'un montant de 22 millions sur ces 87 millions, nous n'avons pu nous assurer de l'existence, de l'intégralité, ni de la valeur de ce montant.

[redacted]

Commentaire du Ministère : «*Au 31 mars 1991, le Ministère a présenté pour la première fois dans ses états financiers tous les intérêts courus sur l'ensemble des comptes à recevoir inscrits dans ses systèmes informatisés. Ces travaux de simulation des intérêts courus visent à répondre de façon favorable aux recommandations du vérificateur général formulées dans différents rapports à la gestion des années antérieures et à respecter la décision annoncée dans le discours sur le* Budget 1989-1990 *du 16 mai 1989.*

«*À notre avis, la programmation des calculs est bien rodée, car il s'agit de celle utilisée pour les fins de comptabilisation des intérêts. Cependant, seules les données de détails à l'appui des calculs pour une majeure portion de 65 millions, sur un total de 87 millions, ont pu être conservées. Le vérificateur général a pu ainsi valider l'exactitude de nos calculs formant ce montant.*

«*Pour donner suite à la recommandation du vérificateur général, le Ministère s'assurera dorénavant de la conservation de toutes les données détaillées pour les fins des travaux de vérification de ce dernier.*»

Changements dans les délais d'émission des avis de cotisation et des chèques de remboursement

3.72 Selon les conventions comptables du gouvernement du Québec, les revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle ils sont reçus, déduction faite des remboursements. Les cotisations et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont portés à ces revenus.

3.73 Depuis plusieurs années, la date indiquée sur les avis de cotisation et les chèques de remboursement de l'impôt sur le revenu des particuliers est de six jours ouvrables après la date prévue pour leur traitement. Dans le cas des remboursements anticipés, effectués sur demandes des contribuables, ce délai est de trois jours ouvrables. Aucune politique ne porte précisément sur la durée de ces délais.

3.74 Contrairement à cette pratique, les avis de cotisation et les chèques de remboursement de l'impôt sur le revenu des particuliers traités les 18 et 20 mars 1991 ont été datés des 3 et 4 avril plutôt que des 26 et 28 mars, soit un délai moyen de 10 jours ouvrables à partir de la date du traitement. De même, les chèques de remboursements anticipés traités entre le 20 mars et le 25 mars 1991 ont été datés du 2 avril plutôt que du 25 au 28 mars, ce qui représente des délais variant de 4 à 7 jours ouvrables. À compter d'avril, ces délais ont été ramenés à la situation habituelle.

3.75 La prolongation des délais en fin d'année financière a eu pour effet d'augmenter les revenus de l'année financière 1990-1991 d'un montant de 142 millions.

[redacted]

Commentaire du Ministère : «*Il est difficile pour le ministère du* Revenu *de se doter d'une politique définitive précisant la date à inscrire sur les avis de cotisation et les chèques de remboursement au terme d'une année financière, compte tenu des imprévus et des complexités qui caractérisent la fermeture d'un exercice financier pour un budget d'envergure.*

«Toutefois, le Ministère prend bonne note de la remarque du vérificateur général et verra, avec les principales autorités concernées par ce dossier, à améliorer dans la mesure du possible les mécanismes en place.»

Déclarations de revenus des particuliers de 1989 détruites

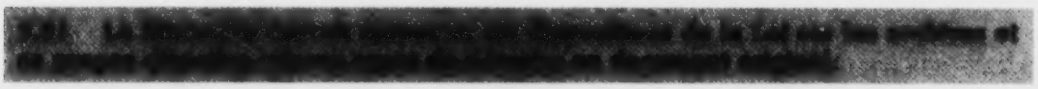
3

3.77 La Loi sur les archives (L.R.Q., chapitre A-21.1 et modifications), adoptée le 21 décembre 1983, a pour objet d'assurer la conservation, la mise en valeur et la diffusion des archives publiques et d'apporter aux services d'archives privées une aide technique et financière. À ces fins, elle oblige les organismes publics à établir un calendrier de conservation de leurs documents et à le soumettre au ministre des Affaires culturelles pour approbation.

3.78 Bien qu'elle fasse l'objet d'une étude, la partie du calendrier de conservation touchant les déclarations de revenus des particuliers n'a pas été soumise au ministre des Affaires culturelles.

3.79 De plus, une directive interne stipule qu'un document original ne peut être détruit que s'il respecte le délai inscrit au calendrier de conservation; il doit également faire l'objet d'une autorisation de destruction.

3.80 Environ 640 000 déclarations de revenus de particuliers de l'année 1989 ont été détruites au cours de la dernière année financière, ce qui va à l'encontre de la directive interne du Ministère et des dispositions de la Loi sur les archives.



Commentaire du Ministère : *«La destruction des déclarations dont fait mention le vérificateur général a résulté essentiellement des contraintes opérationnelles sous lesquelles le Ministère devait opérer. D'ailleurs, cette destruction s'est limitée aux seules déclarations qu'une étude avait permis d'identifier comme peu susceptibles de faire l'objet d'actions subséquentes de la part du Ministère ou de sa clientèle.*

«Toutefois, suite à une étude réalisée au Ministère au cours de l'année 1991, laquelle porte sur la politique de gestion documentaire des déclarations de revenus, il a été recommandé que les déclarations de l'année d'imposition 1990 et des années subséquentes de la même catégorie que celles qui ont été détruites devront, à l'avenir, être conservées dans les entrepôts et détruites au bout de quatre ans. Cette recommandation a été acceptée par la Direction du Ministère, le 27 août 1991.

«Depuis cette date, le délai de conservation des déclarations de revenus est maintenant déterminé pour toutes les catégories de déclarations de revenus. De plus, le calendrier de conservation des déclarations de revenus a été approuvé, le 2 octobre 1991, par les Archives nationales du Québec. Enfin, le Ministère verra à ce que la politique ministérielle de gestion documentaire des déclarations de revenus soit respectée.»

Comptabilisation des coûts se rapportant à la gestion de la taxe sur les produits et services (TPS)

3.82 L'entente relative à l'administration par le Québec de la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) prévoit, entre autres, que le gouvernement canadien contribuera pour 20 millions de dollars, sur un budget d'investissement de 55 millions, à la mise en oeuvre de l'administration conjointe de la TPS. À cette fin, une directive du Conseil du

trésor prévoit, pour le gouvernement du Québec, la comptabilisation de cette contribution et des opérations de la gestion de la TPS dans le compte non budgétaire intitulé : «Compte pour la gestion de la taxe sur les produits et services» (Gestion TPS).

3.83 Tous les coûts de mise en oeuvre de la TVQ et la TPS encourus par le Ministère au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1991, soit près de 15 millions de dollars, ont été comptabilisés dans le compte «Gestion TPS» et ainsi considérés comme compte à recevoir du gouvernement du Canada.

3.84 Compte tenu du montant de la participation du gouvernement du Canada par rapport au coût total prévu pour le développement de systèmes, nous estimons à 9,4 millions la partie des coûts relatifs à l'implantation de la TVQ qui aurait dû être comptabilisée comme dépense de l'exercice par le Ministère au lieu d'être considérée comme montant à recevoir du gouvernement du Canada au compte «Gestion TPS».

Commentaire du Ministère : «*Dans le cadre des travaux de développement des systèmes et de mise en oeuvre du projet de la* TVQ-TPS, *le Ministère considère difficile d'évaluer avec précision les différentes portions de coûts à être imputés et comptabilisés de façon distincte, soit à la* TVQ *soit à la* TPS *compte tenu de la relation entre les systèmes au niveau des opérations reliées à ces deux taxes. Le Ministère, en collaboration avec les organismes centraux, verra à modifier cette situation au cours du présent exercice* 1991-1992.»

Droits et permis

Production des déclarations se rapportant aux opérations forestières

3.86 En vertu de la Loi sur les impôts (L.R.Q., chapitre I-3 et modifications), les contribuables qui font des opérations forestières au Québec doivent remettre au Ministère un droit de 10 p. cent du revenu net de leurs opérations. Plusieurs de ces contribuables ne produisent pas de déclaration fournissant les renseignements prescrits par cette loi et, par conséquent, ne font pas, s'il y a lieu, la remise de la taxe prévue à cet effet.

3.87 Nous avons relevé, à partir des fichiers du Ministère, les dossiers de 2000 contribuables reconnus comme exerçant des activités liées aux opérations forestières. Pour sa part, le Ministère n'a inscrit que 665 d'entre eux comme devant produire une déclaration à ce titre.

Commentaire du Ministère : «*Le Ministère prend bonne note de la recommandation. Cependant, au moment où le vérificateur général a effectué sa vérification, une réorganisation administrative était en cours dans le secteur de l'enregistrement. Les résultats de cette réorganisation devraient améliorer l'enregistrement des contribuables assujettis à cette loi.*»

Vérification des déclarations se rapportant aux opérations forestières et à la fiscalité municipale

3.89 Les montants comptabilisés par le Ministère comme suite à l'émission des avis de cotisation relativement aux déclarations de revenus d'opérations forestières s'élèvent à 32,5 millions de dollars. De plus, les avis de cotisation se rapportant aux recettes perçues pour le compte des municipalités relativement aux réseaux de gaz, de télécommunication et d'électricité s'élèvent à 285 millions.

3.90 Le Ministère ne respecte pas ses instructions de cotisation relativement à la vérification de ces déclarations. Nous avons noté que l'examen des déclarations se limite principalement à la vérification des calculs. Le Ministère compare rarement les informations paraissant sur les déclarations avec celles des états financiers des contribuables. De plus, aucune information détaillée de revenus n'est exigée de celui-ci. Ainsi, le Ministère n'a pas l'assurance que les cotisations sont émises conformément à la Loi sur les impôts.

[redacted]

Commentaire du Ministère : *«Les formulaires de déclaration concernant les opérations forestières et les corporations sont produits simultanément. Lors de leur réception au Ministère, ils sont séparés et acheminés à la Direction de la cotisation immédiate sous pli séparé. Il s'avère que les états financiers sont joints à la déclaration des corporations et qu'ils ne sont pas toujours demandés lors du traitement des opérations forestières. Les instructions de travail à ce sujet seront modifiées pour corriger la situation et ce, tant pour les opérations forestières que pour la fiscalité municipale.»*

Accès aux ressources informatiques

Possibilité de contourner les règles du logiciel de contrôle

3.92 Afin de maintenir un contrôle interne adéquat, il est important que les responsabilités des intervenants soient bien définies et qu'il existe une bonne répartition des tâches. Ainsi, le Ministère utilise un logiciel de contrôle d'accès restreignant aux seules personnes autorisées l'accès aux fichiers informatiques.

3.93 Nous avons constaté que l'usage de dispositifs du logiciel servant à l'opération des ressources informatiques (MVS) ou du logiciel de contrôle d'accès lui-même (ACF2) pouvait permettre à certains utilisateurs de contourner les contrôles exercés par ce dernier logiciel et ainsi, de modifier des fichiers de programmes ou de données.

[redacted]

Commentaire du Ministère : *«Le Ministère est d'accord pour limiter l'accès au logiciel servant à l'opération des ressources informatiques (MVS) à un nombre restreint de personnes de la Division du soutien technique, laquelle a la responsabilité de l'installation et de l'entretien du logiciel. Toutefois, cette responsabilité est actuellement partagée entre le personnel de la Division du soutien technique et très souvent l'entretien est effectué en dehors des heures régulières de travail. Restreindre l'accès à ce logiciel et aux privilèges s'y rattachant aux seules personnes du groupe MVS aurait un impact négatif sur le travail des membres de la division.»*

Accès aux fichiers de données et programmes d'application

3.95 L'accès aux ressources informatiques doit être régi, entre autres, par les contrôles généraux suivants :

— seul le personnel responsable du transfert des programmes d'un environnement de développement à celui de production est autorisé à modifier les programmes d'application utilisés pour fins de production;

— les modifications aux fichiers de données doivent se faire à l'aide de programmes d'application en situation de production.

3.96 Certains droits d'accès aux fichiers de données, aux logiciels et aux programmes d'application ont été accordés à l'encontre de ces contrôles. Cette situation risque d'entraver l'application des contrôles mis en place, en permettant que des modifications soient apportées aux fichiers des données et aux programmes d'application en situation de production.

3.97 Nous avons noté plus particulièrement les dérogations suivantes :

— le personnel de la direction générale des systèmes d'information peut modifier les programmes d'application en situation de production;

— les employés de deux services peuvent apporter des modifications à des fichiers de données autrement qu'à l'aide des programmes d'application en situation de production. Les fichiers ainsi accessibles sont ceux se rapportant aux principaux systèmes financiers du Ministère.

Commentaire du Ministère : «*Les programmes utilisés lors des productions informatiques sont conservés dans des bibliothèques de production dont l'accès devrait être réservé à un groupe restreint qui y est autorisé spécifiquement. La situation concernant ces bibliothèques de production est connue depuis longtemps. Pour corriger ce problème, le Ministère a créé, en août 1991, un comité qui étudie l'envergure du problème et fera des recommandations. Un nouveau plan de travail sera élaboré par la suite et le Ministère prévoit effectuer les modifications nécessaires d'ici le 31 mars 1992.*

«*En ce qui a trait aux programmes d'application qui peuvent être modifiés en situation de production, le Service des systèmes des particuliers possède effectivement des privilèges d'accès permettant de modifier les fichiers de données. L'autorisation a été accordée par le propriétaire des données de certains systèmes des continuités afin de permettre au service d'assurer un support adéquat. Quant au personnel de la Division du soutien technique et du Service de la gestion des systèmes, les règles d'accès ont été révisées. Les accès présentement en vigueur ont été attribués en fonction des besoins et des tâches relatives à ces secteurs de travail et approuvés par les supérieurs immédiats.*»

Sécurité publique

Gestion de la détention

3.99 Le Ministère a élaboré plusieurs politiques pour encadrer la garde des détenus en centre de détention. Il en est une, entre autres, qui veut qu'un plan de séjour soit élaboré pour les détenus qui purgent une sentence de six mois et plus. Ce plan est une méthode utilisée pour inciter la personne incarcérée à se prendre en main et à participer à sa réinsertion sociale. Il contient des ententes individuelles portant sur les mesures jugées les plus aptes à favoriser la réinsertion sociale de chaque détenu. Le plan de séjour doit être élaboré dans les 30 jours suivant l'admission de toute personne incarcérée.

3.100 Les centres de détention ne respectent pas toujours la politique concernant l'élaboration de ce plan. En effet, nous avons constaté que plusieurs plans de séjour sont manquants ou encore, n'ont pas été préparés dans le délai prévu. Les retards varient d'un centre à un autre. Dans un cas, nous avons découvert un plan de séjour signé par un agent de la paix la journée précédant la libération conditionnelle de la personne incarcérée à laquelle il était destiné.

3.101 Le Ministère devrait s'assurer que les centres de détention [illegible] la politique relative aux plans de séjour.

Commentaire du Ministère : *«Dans le cadre des attentes signifiées aux administrateurs des établissements de détention pour l'année 1990-1991, il y a un item relativement à l'évaluation de la qualité des services à la clientèle qui vise spécifiquement le plan de séjour. Après avoir identifié les écarts aux normes existantes, le processus prévoit l'identification de moyens pour corriger la situation, l'établissement d'un délai d'implantation et une autre révision pour évaluer le succès des moyens utilisés et l'atteinte des nouveaux résultats. Ce processus est actuellement en cours.»*

Système DACOR

Accès au système

3.102 Le Ministère s'est doté d'un système informatique (DACOR) pour la gestion des activités et des interventions liées à l'hébergement et à la prise en charge du contrevenant ainsi qu'à l'examen de son dossier pendant son incarcération.

3.103 Nous avons noté que les droits d'accès accordés à certains utilisateurs de ce système ne sont pas toujours liés à leurs fonctions. Ainsi, dans un centre de détention, plus de 110 agents de la paix sont en mesure d'effectuer des transactions pouvant affecter le calcul de la durée de la sentence des détenus. Une situation identique a été identifiée chez le personnel de la Direction de l'informatique, dont un trop grand nombre d'individus peuvent effectuer des transactions permettant de gérer les accès aux systèmes.

Fiabilité des données

3.104 Les centres de détention ne se sont pas dotés de procédés de contrôle pour l'enregistrement des informations relatives aux causes et aux sentences. Les erreurs de saisie que nous avons constatées influent sur l'intégrité des informations et sur l'utilisation que l'on peut éventuellement en faire, notamment en ce qui a trait à la durée de l'incarcération, au classement du détenu, etc. Par ailleurs, la répartition de l'amende imposée entre les différents chefs d'accusation ne paraît pas au système DACOR lorsque le jugement porte sur plusieurs chefs d'accusation. Ceci contribue à fausser l'historique judiciaire des contrevenants.

3.105 Des retards ont aussi été constatés dans l'inscription des informations nécessaires lors de la fermeture de dossiers par les bureaux de probation.

Listes désuètes

3.106 Le système DACOR produit de nombreuses listes informatiques comportant, entre autres, des informations nominatives. Il n'existe pas de politique sur la gestion de ces listes. Deux centres visités mettent simplement ces listes aux rebuts lorsqu'elles deviennent désuètes alors qu'un autre les destine à la récupération du papier. Des personnes non autorisées pourraient ainsi avoir accès à des informations confidentielles.

Données de réinsertion sociale

3.107 Divers programmes sont en place pour favoriser la réinsertion sociale des contrevenants et ces derniers y ont accès selon leurs besoins. Cependant, le Ministère ne dispose pas d'informations sur le profil psychologique de la population de chaque centre, comme, entre autres, la nature et la fréquence des délits commis par la personne incarcérée ou le taux de récidive des contrevenants. De telles données permettraient au Ministère de cibler plus efficacement les programmes de réinsertion sociale à instaurer.

Commentaire du Ministère : «*Accès au système.* Nous *avons présentement dans le* Manuel *de gestion des systèmes un ensemble de procédures concernant les règles d'application de la sécurité d'accès au système* DACOR.

«Nous *prévoyons réviser ces procédures afin de mieux décrire le partage des responsabilités entre le responsable de la sécurité du système* DACOR *à la Direction générale des services correctionnels et entre les intervenants responsables de la sécurité du système* DACOR *dans les réseaux de la détention et de la probation.*

«Lors *de cette révision nous allons tenir compte des éléments suivants :*

— *Après consultation des intervenants impliqués, nous allons restreindre l'utilisation des codes d'identification de dépannage afin de maintenir uniquement ceux qui sont utilisés à bon escient.*

— Nous *allons valider avec les intervenants impliqués la pertinence du nombre de personnes autorisées à une même transaction pour un centre donné et ce, en conformité avec les fonctions des utilisateurs.*

— Nous *allons maintenir, pour des motifs nécessaires aux opérations courantes des établissements de détention, l'accès à certains centres des transactions de mise à jour pour certains autres centres.*

«*En ce qui concerne les employés de la* Direction *de l'informatique et des systèmes qui peuvent modifier les données de production à tous les centres, nous allons maintenir cette pratique parce qu'elle s'avère nécessaire au support des opérations.*

«*Fiabilité des données.* Nous *sommes conscients de cette lacune et nous entendons la corriger rapidement.* Ainsi, *l'augmentation dans les prochains mois, de l'utilisation des extrants de* DACOR *par les gestionnaires améliorera la situation.*

«De plus, nous planifions présentement des activités de formation auprès des utilisateurs du système. Pendant ces cours, nous rappellerons la très grande importance de saisir des informations exactes dans le système afin de maintenir l'intégralité des données au système DACOR.

«Cependant l'application de mesures très strictes de contrôle concernant l'intégralité des informations saisies dans DACOR *s'avéreront très difficiles à mettre en place et seront très dispendieuses.*

3

*«**Listes désuètes**. Afin de protéger le caractère confidentiel des informations apparaissant sur les extrants de* DACOR *et sur les extrants produits par d'autres systèmes (ex : système du* CIPC *[Centre d'information policière canadienne]), la Direction générale des services correctionnels a fermement l'intention de procéder à la destruction systématique des listes informatiques contenant des informations nominatives.*

«Le moyen utilisé sera l'utilisation d'appareils à déchiqueter le papier, disponibles dans tous les établissements de détention, tous les bureaux de probation et à la Commission québécoise des libérations conditionnelles ainsi qu'au siège social de la Direction générale des services correctionnels. Le processus d'acquisition de ces appareils est en cours et se terminera durant l'année financière 1991-1992.

*«**Données de réinsertion sociale**. La remarque à ce sujet est tout à fait pertinente. Nous amorçons actuellement une démarche qui vise à améliorer la qualité des données que nous recueillons et saisissons dans le système. Par contre, nous voulons orienter notre analyse sur le genre de données suggérées et sur d'autres encore plus significatives, à savoir la problématique des personnes incarcérées. En effet, des données comme la nature du délit et le taux de récidive sont intéressantes mais peu significatives. L'âge, la scolarité, les antécédents de travail, la situation personnelle, familiale et sociale, les intentions de la personne, ses habitudes de consommation d'alcool ou de stupéfiants, ses habitudes de loisirs, son état de santé, les mesures sociales et pénales utilisées antérieurement sont parmi les données qui nous paraissent davantage significatives pour analyser le genre de programmes à développer. Nous voulons également développer ce type d'analyse pour chacun des établissements afin que l'image locale soit encore plus significative en fonction des ressources disponibles et celles qui peuvent se développer. Ce processus devra être implanté progressivement puisque des modifications au système seront nécessaires. Les délais de réalisation seront fonction des ressources que nous pourrons y allouer.»*

Gestion de la sentence en détention

3.109 La Loi sur la probation et sur les établissements de détention (L.R.Q., chapitre P-26 et modifications), le Règlement sur les établissements de détention, les politiques du Ministère ainsi que celles des centres de détention régissent la gestion des sentences. Les peines peuvent être purgées de façon continue ou intermittente, c'est-à-dire durant les fins de semaine. Dans les deux cas, une permission pour absence temporaire peut être accordée.

Sentences de fin de semaine

3.110 La gestion des peines de fin de semaine diffère d'un centre de détention à un autre selon les possibilités d'hébergement.

3.111 Dans un centre que nous avons visité, les peines de fin de semaine étaient purgées intégralement sans que l'on n'accorde de permission pour absences temporaires. Dans un autre centre, on autorisait des absences temporaires pour la nuit, alors que, dans un troisième, on accordait des absences temporaires d'une journée par fin de semaine.

Absences temporaires

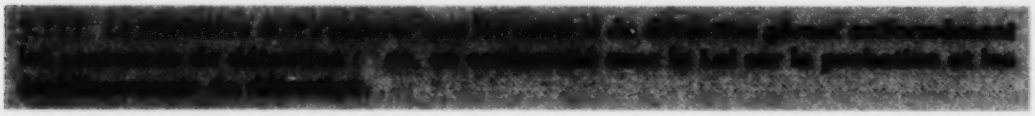
3.112 Nous avons aussi constaté certaines dérogations relatives à l'admissibilité aux absences temporaires et à leur processus d'autorisation.

3.113 La Loi sur la probation et sur les établissements de détention stipule qu'un détenu est admissible à l'absence temporaire s'il a purgé le tiers de la peine d'emprisonnement imposée par le tribunal. Cependant, elle permet une exception à cette règle lorsque l'absence temporaire est justifiée par une raison d'ordre humanitaire ou médical. La loi ne précise toutefois pas ce que peut comprendre une raison d'ordre humanitaire.

3.114 Les centres de détention utilisent souvent la raison d'ordre humanitaire pour rendre les contrevenants admissibles aux absences temporaires. Le Ministère, conscient de ce fait, participe à une refonte de la loi qui modifiera, entre autres, la règle d'admissibilité aux absences temporaires pour la ramener du tiers de la sentence au sixième de la sentence. Cependant, les centres accordent déjà fréquemment des absences temporaires à partir du sixième de la peine.

3.115 De plus, les centres de détention autorisent des absences temporaires pour des raisons de surpopulation ou pour des raisons administratives. Les motifs évoqués sont conformes à une politique du Ministère, qui a pour effet d'augmenter l'accessibilité aux absences temporaires.

3.116 Enfin, nous avons constaté que les absences temporaires sont accordées selon des critères qui varient d'un centre à un autre.



Commentaire du Ministère : «***Sentences de fin de semaine.*** *Les sentences de fin de semaine sont effectivement purgées différemment selon les établissements. Dans le but de rendre équitable ce processus pour la clientèle visée, la Direction des services correctionnels a entrepris une démarche auprès d'organismes centraux afin de se doter des ressources nécessaires pour pouvoir répondre à la demande.*

«*Dans ce contexte, il y aura encore des façons différentes de gérer la période d'incarcération pour ce type de peine. Un nouvelle instruction est entrée en vigueur le 1er avril 1991, et ce, après qu'une sensibilisation de la magistrature et d'autres intervenants judiciaires ait été faite.*

«*L'utilisation des ressources de la communauté vient à peine d'être autorisée par le Conseil du trésor qui avait au préalable demandé d'approuver le per diem.*

«*Des dispositions seront mises en place pour que la saisie informatique des données relatives à l'entrée et à la sortie soit effectuée et puisse refléter la réalité de la situation.*

«***Absences temporaires.*** *L'autorisation d'absences temporaires à compter du sixième de la peine est une pratique qui a été utilisée au cours des dernières années pour permettre aux établissements de réagir à un accroissement rapide de la demande de services. Les références du tribunal pour la garde de prévenus a atteint de nouveaux sommets au cours des dernières années. La Direction des services correctionnels a présenté aux autorités ministérielles et aux organismes centraux du Gouvernement un cadre de planification de la capacité correctionnelle qui incluait diverses mesures contribuant à réduire l'écart entre les ressources requises pour accomplir les activités reliées à sa mission et la demande, tant en milieu ouvert que fermé.*

«Considérant que les délais entre l'autorisation de construire un établissement de détention et sa mise en service sont très longs, la Direction des services correctionnels a dû privilégier d'autres mesures pour éviter l'éclatement du système. Ainsi, une interprétation plus libérale des dispositions régissant l'absence temporaire a été une des mesures qui a permis de s'ajuster avec la portion de clientèle sur laquelle elle avait le pouvoir d'agir, à savoir les personnes condamnées. Au cours des dernières semaines, la Direction générale des services correctionnels du Québec, en concertation avec la Commission québécoise des libérations conditionnelles a présenté un projet de modifications législatives.

«De façon à pouvoir avoir un portrait réaliste de la situation quant à l'utilisation des absences temporaires en période de surpopulation, la Direction des services correctionnels a développé de nouveaux champs dans le système informatique. Ainsi, nous pouvons être en mesure de quantifier les absences temporaires autorisées pour des raisons de réinsertion sociale ou des raisons humanitaires qui ont été provoquées par le contexte de surpopulation.

«Le pouvoir d'autoriser des absences temporaires prévu dans la Loi sur la probation et sur les établissements de détention découle des dispositions d'une loi fédérale, la Loi sur les prisons et les maisons de correction. Cette loi ne définit pas la raison humanitaire. Toutefois, la Direction de la détention, sans vouloir définir la notion de raison humanitaire, ni celle de raison reliée à la réinsertion sociale, a élaboré un projet d'instruction, modifiant celle actuellement en vigueur en matière d'absence temporaire. En appliquant cette instruction, lorsque les correctifs au système informatique auront été apportés, la Direction de la détention sera en mesure de mieux cerner les véritables motifs d'autorisation d'absence temporaire.»

Enregistrement des demandes de renseignements nominatifs

3.118 La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1 et modifications) prévoit certaines circonstances où un organisme peut communiquer un renseignement nominatif sans le consentement de la personne concernée. Un enregistrement de la demande de renseignements est alors exigé par la loi.

3.119 Le Ministère a conçu, en 1989, deux formulaires permettant d'enregistrer, conformément à la loi, les demandes de renseignements nominatifs. Ces formulaires auraient été transmis aux établissements de détention avec les directives appropriées.

3.120 Une vérification auprès de trois établissements de détention nous a permis de constater qu'on n'y enregistrait pas les demandes de renseignements nominatifs. Aucun des établissements visités ne connaissait les formulaires conçus par le Ministère à cet effet.

3.121 [illegible]

Commentaire du Ministère : *«La Direction de la détention est très consciente des difficultés liées à l'application de la loi 65 dans le réseau des établissements de détention. Un plan de travail a été préparé et présenté à la Direction de la détention pour implanter la procédure d'enregistrement des demandes de renseignements nominatifs transmis sans le consentement de la personne de même qu'apporter tous correctifs nécessaires pour se conformer à cette loi.»*

Gestion de la probation

3.122 Lorsqu'un agent de probation reçoit une ordonnance de probation non conforme au procès-verbal reçu du ministère de la Justice, il doit en aviser le greffier affecté à l'audience. L'agent de probation doit alors lui demander de faire en sorte que la situation soit régularisée dans les plus brefs délais.

3.123 De plus, l'agent de probation doit s'assurer du respect des conditions qui ont été imposées et, à défaut de conformité, faire rapport à la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Ce rapport doit être transmis dès l'expiration de la libération conditionnelle.

3.124 Nous avons constaté les faits suivants :

— Aucune mesure prise par l'agent de probation pour remédier à la situation lorsque l'ordonnance de probation n'était pas conforme au procès-verbal.

— Dans quelques dossiers de libération conditionnelle, retards variant de 2 à 24 mois de l'agent de probation à faire rapport à la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Ces rapports doivent être faits dès la fin de la période de surveillance.

— Une dizaine de dérogations aux ordonnances de probation non rapportées aux autorités. Parmi les ordonnances de travaux communautaires examinées, certains dossiers comportaient même des modifications aux ordonnances, sans autorisation de la cour.

Commentaire du Ministère : *«**Ordonnance de probation.** Nous admettons que le vérificateur général ait pu observer, dans certains cas, une divergence entre l'ordonnance de probation et le procès-verbal du ministère de la Justice et ce, sans qu'il y ait évidence d'intervention de la part de l'agent de probation.*

«Nous soutenons néanmoins que chaque fois qu'une telle divergence se produit et qu'elle est significative, il y a intervention à tout le moins verbale de la part de l'agent de probation auprès du greffier.

*«**Surveillance en libération conditionnelle.** Nous convenons que les délais et les retards au sujet de la transmission du rapport à la Commission québécoise des libérations conditionnelles devraient être corrigés.*

*«**Respect des ordonnances.** Nous convenons avec le vérificateur général que dans certains cas, des dérogations ou des modifications aux ordonnances ne soient pas rapportées à la cour.*

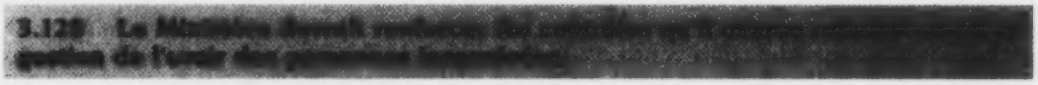
«Toutefois, nous croyons respecter intégralement les conditions fixées par le tribunal lorsqu'il en manifeste clairement le désir.

«Cependant, compte tenu de la perspective de réinsertion sociale des contrevenants et des contacts réguliers avec la magistrature, il s'est développé au fil des ans un «modus vivendi» qui permet dans les faits une certaine marge de manoeuvre aux agents de probation.»

Gestion de l'avoir des personnes incarcérées

3.126 Les sommes d'argent qu'une personne a en sa possession lors de son incarcération et les sommes déposées pour elle par la suite par ses proches sont gérées par le centre de détention. Il en est de même de la rémunération que certains centres versent aux détenus pour certaines activités. Les détenus peuvent utiliser ces sommes pour l'achat de biens ou en demander le transfert à l'extérieur du centre.

3.127 Le Ministère n'a pas mis en place de lignes directrices visant à encadrer la gestion de l'avoir des détenus dans les centres de détention. Ceci amène des disparités d'un centre à un autre (versement d'intérêts, retenues pour frais d'administration). Par ailleurs, le Ministère exerce peu de suivi pour s'assurer que l'avoir des détenus est géré adéquatement. De plus, nous avons noté certaines dérogations à la Loi sur la probation et les établissements de détention et à la Loi sur les dépôts et consignations (chapitre D-5 et modifications), notamment en ce qui a trait à la gestion des comptes d'épargne et à la remise des sommes non réclamées au ministère des Finances.



Commentaire du Ministère : «*Le manuel de procédures comptables, toujours en vigueur, ainsi que le nouveau logiciel comptable, prévoient la production mensuelle d'une conciliation bancaire et d'une liste des soldes individuels. On y mentionne la nécessité de conserver ces documents et autres pièces justificatives pour vérification ultérieure.*

«*Ce sont les vérificateurs internes du Ministère qui procédaient à une vérification périodique dans les établissements et nous faisaient part dans leur rapport de l'état de la situation. Il semble que cette pratique ait été abandonnée à la suite de la scission du ministère de la Justice.*

«*La nouvelle directive prévue exigera la production périodique au Ministère d'un compte rendu sur l'état de l'avoir, soit une balance de vérification, une copie de la conciliation bancaire et la liste des comptes individuels.*»

Remarques et commentaires

La vérification des fonds spéciaux administrés par le Gouvernement

Mandat et portée de la vérification

4.1 La vérification des livres et comptes des fonds spéciaux administrés par le gouvernement du Québec est prévue dans la Loi sur le vérificateur général. Plus spécifiquement, l'article 29 de cette loi précise que «La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.»

4.2 Notre vérification de ces fonds est effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers. La vérification comprend le contrôle par sondages des informations probantes à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes préparées par la direction de ces fonds, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers. De plus, nous nous assurons que les opérations financières de ces fonds sont exécutées conformément aux lois et règlements qui leur sont applicables.

4.3 Le vérificateur général effectue annuellement la vérification des fonds suivants :

Fonds spéciaux en vigueur le 1er septembre 1991, constitués en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un décret du Gouvernement — 26 fonds

— Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec;

— Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels;

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts d'établissements universitaires du Québec;

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires;

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des collèges d'enseignement général et professionnel du Québec;

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des organismes de santé et de services sociaux du Québec;

— Fonds de développement international;

— Fonds de financement;

— Fonds de la formation à distance;

— Fonds de la réforme du cadastre québécois;

— Fonds d'entretien et de réparation des machines de bureau;

— Fonds de reprographie gouvernementale;

— Fonds des cautionnements des agents de voyages;

— Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun;

— Fonds des fournitures et de l'ameublement;

— Fonds des moyens de communication;

— Fonds des services de santé;

— Fonds des services de télécommunications;

— Fonds des services informatiques;

— Fonds d'information géographique et foncière;

— Fonds du Bureau de la statistique du Québec;

— Fonds du service aérien gouvernemental;

— Fonds en fidéicommis;

— Fonds Les Publications du Québec;

— Fonds pour les équipements informatiques;

— Fonds spécial olympique.

Fonds renouvelable du service aérien gouvernemental

Gestion des stocks

4.4 Le Fonds renouvelable du service aérien gouvernemental a pour objet de défrayer les frais déterminés par le Conseil du trésor pour l'exploitation du service aérien de la flotte gouvernementale. Pour effectuer l'entretien des appareils, le Fonds dispose de stocks de pièces de rechange de près de 7 millions de dollars.

4.5 Dans notre Rapport annuel de l'an dernier (p. 55), nous faisions mention de quelques erreurs dans l'établissement de la valeur des stocks. Notre vérification des états financiers du Fonds au 31 mars 1991 nous a permis de constater que les lacunes suivantes persistent :

— Des pièces sorties des stocks pour être testées par les inspecteurs du Fonds ou pour être transformées sont réinscrites au registre d'inventaire permanent à un dixième de cent, plutôt qu'à leur coût d'origine.

— Les pièces de rechange acquises en devises américaines sont comptabilisées en devises canadiennes, au taux de 1,25 $ par US 1,00 $. Ce taux a été fixé par le Fonds lors de l'instauration de son système informatique et n'a pas été modifié depuis. Cette conversion devrait plutôt s'effectuer au taux réel du marché en vigueur au moment de la transaction. Cependant, pour les acquisitions ultérieures au 31 mars 1991, le Fonds a pris les mesures nécessaires pour inscrire correctement ses transactions en devises américaines.

4.6 Ainsi, le registre d'inventaire permanent des stocks indique des valeurs erronées et les gestionnaires du Fonds sont privés d'une information de gestion importante. De plus, les employés du Fonds doivent effectuer un travail considérable pour établir la juste valeur des stocks à inscrire aux états financiers annuels.

Commentaire du Fonds : «*La division Informatique du Service aérien gouvernemental implantera incessamment un système d'évaluation, prix de revient par commande, lequel nous permettra un contrôle plus rationnel de notre inventaire de pièces et l'établissement d'un processus plus adéquat pour établir la valeur de celles-ci.*»

Remarques et commentaires

La vérification des organismes et des entreprises du Gouvernement

Mandat et portée de la vérification

5.1 Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes des organismes et des entreprises du Gouvernement[1]. Cependant, il n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de cet organisme ou de cette entreprise.

5.2 La Loi sur le vérificateur général précise aux articles 25 à 28 la portée des vérifications des organismes et des entreprises du Gouvernement.

5.3 La vérification d'un organisme du Gouvernement comporte la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle de l'optimisation des ressources.

5.4 La vérification d'une entreprise du Gouvernement comporte la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger ses biens. De plus, dans une entreprise faisant l'objet d'une vérification par le vérificateur général, celui-ci peut, lorsqu'il le juge approprié, et après avoir pris entente avec le conseil d'administration ou la direction, selon le cas, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en oeuvre par cette entreprise. Cette vérification lui permet de s'assurer que l'acquisition et l'utilisation des ressources de l'entreprise se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

5.5 Ces vérifications s'effectuent conformément aux normes de vérification généralement reconnues, y compris celles relatives aux vérifications de l'optimisation des ressources. Les normes de vérification généralement reconnues sont celles publiées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, incluant celles publiées dans les prises de position arrêtées par son Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public.

5.6 Le vérificateur général exerce un droit de regard lorsque la vérification d'un organisme ou d'une entreprise du Gouvernement est effectuée par un autre vérificateur. En pratique, l'exercice de ce droit de regard se traduit par un examen critique des informations que ce vérificateur doit transmettre au vérificateur général en vertu de l'article 32 de la Loi sur le vérificateur général. Ces informations comprennent les états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise, le rapport du vérificateur sur ces états financiers et tout autre rapport sur les constatations et recommandations du vérificateur au conseil d'administration, à la direction ou aux dirigeants de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant.

5.7 Pour être en mesure d'exercer ce droit de regard, le vérificateur général obtient également du vérificateur la liste de tous les mandats de vérification ou de consultation apparentés à la vérification, confiés à ce dernier ou à un autre professionnel, et portant sur la comptabilité, l'informatique, l'administration ou la gestion des affaires de l'organisme ou de l'entreprise.

5.8 Après un examen critique de ces documents, le vérificateur général peut, s'il est d'avis que les renseignements, explications, documents et rapports obtenus du vérificateur sont insuffisants ou que des travaux de vérification supplémentaires devraient être effectués, procéder ou faire procéder à toute vérification additionnelle ou enquête qu'il juge nécessaire dans les livres et comptes de l'organisme ou de l'entreprise.

---

[1] Les organismes et les entreprises du Gouvernement visés dans cette section sont ceux dont la définition paraît aux articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général et qui produisent annuellement des états financiers vérifiés.

5.9 À la suite de l'exercice de ce droit de regard, le vérificateur général détermine tout sujet ou tout cas qui mérite d'être consigné à son Rapport annuel pour l'information de l'Assemblée nationale.

5.10 Les résultats des travaux de vérification effectués auprès des organismes et des entreprises du Gouvernement sont présentés dans cette section du Rapport, à l'exception de ceux portant sur l'optimisation des ressources qui, eux, paraissent plus loin dans d'autres sections de ce Rapport.

Commentaires généraux

Vérification des comptes des organismes et des entreprises du Gouvernement

5

a. Nomination d'un vérificateur autre que le vérificateur général

5.11 Même si le vérificateur général peut exercer un droit de regard sur la vérification des livres et comptes des organismes ou des entreprises du Gouvernement pour lesquels, conformément aux dispositions des lois qui régissent ces entités, d'autres vérificateurs sont nommés, nous croyons que toute nomination d'un vérificateur autre que le vérificateur général devrait être fondée sur des motifs sérieux et exceptionnels.

5.12 Il importe d'assurer, entre tout organisme ou entreprise du Gouvernement et l'Assemblée nationale, un lien d'imputabilité efficace quant aux fonds et autres biens qui leur sont confiés par le Gouvernement et le Parlement et qui doivent être administrés ou utilisés conformément aux responsabilités inhérentes aux mandats reçus. C'est pourquoi il est généralement indiqué que le vérificateur général soit celui qui effectue la vérification auprès de ces entités. L'Assemblée nationale l'a désigné pour exercer une partie de ses pouvoirs en matière de contrôle des fonds et autres biens publics et pour qu'il lui fasse rapport directement. En plus du rapport du vérificateur qui doit accompagner les états financiers dans le rapport annuel de l'organisme ou de l'entreprise, le vérificateur général dispose de son propre Rapport annuel, moyen unique et privilégié de communication avec l'Assemblée nationale, pour faire connaître à cette dernière les constatations et recommandations qu'il juge pertinentes.

b. Renseignements divers sur les organismes et les entreprises du Gouvernement

5.13 Au cours de la dernière année, le vérificateur général s'est vu confier la vérification des livres et comptes de 6 entités :

— Cadevon Inc., Capital Nobicom Inc., Immocad Inc., et 149847 Canada Inc., filiales de la Caisse de dépôt et placement du Québec;

— Produits forestiers L.M.C. Inc. et Proforêt Inc., filiales de Rexfor.

5.14 À l'exception de Produits forestiers L.M.C. Inc., ces filiales étaient inactives au 1er septembre 1991.

5.15 Par ailleurs, l'Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche et la Société de développement des coopératives ont été dissoutes. Les opérations effectuées par ces deux organismes du Gouvernement ont été intégrées à celles de la Société de développement industriel du Québec à compter du 1er avril 1991. Le Centre québécois de

recherche sur les applications pédagogiques de l'ordinateur, la Société du parc industriel et commercial aéroportuaire de Mirabel et le Fonds de relance de la construction domiciliaire ont également été dissous.

Communication des résultats des travaux de vérification

5.16 Le vérificateur général communique à la direction des organismes ou des entreprises les inexactitudes, les irrégularités et les faiblesses du contrôle interne ou des autres procédés de gestion qu'il a constatées au cours de sa vérification des livres et comptes. C'est là un complément essentiel à la vérification.

5.17 Le vérificateur général informe la direction des entités concernées des constatations et commentaires résultant de sa vérification et qui sont par la suite consignés à son Rapport annuel à l'Assemblée nationale. Le Rapport annuel comprend également le point de vue des dirigeants ou des administrateurs, selon le cas, en réaction aux observations, remarques et recommandations du vérificateur général.

5.18 De la même manière, le vérificateur général informe la direction des entités des constatations et recommandations qui méritent d'être portées à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découlent de son exercice du droit de regard sur la vérification effectuée par des vérificateurs de la pratique privée auprès d'organismes et d'entreprises du Gouvernement.

Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers

5.19 Les responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers sont bien différentes. Cette distinction est clairement établie au chapitre 5000 du Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), dont nous reproduisons un extrait ci-dessous.

5.20 «Le but de la vérification des états financiers est de permettre au vérificateur d'exprimer une opinion quant à la question de savoir si les états financiers présentent fidèlement, à tous égards importants, la situation financière, les résultats d'exploitation et l'évolution de la situation financière de l'entreprise selon les principes comptables généralement reconnus, ou, dans des situations particulières, selon d'autres règles comptables appropriées communiquées aux lecteurs. L'opinion du vérificateur ne constitue ni une garantie quant à la viabilité future de l'entreprise ni un témoignage quant à l'efficience ou à l'efficacité dont ont fait preuve les dirigeants dans la gestion de l'entreprise, y compris dans le domaine du contrôle interne.

5.21 «L'exploitation de l'entreprise relève de la direction, qui a la responsabilité de comptabiliser les opérations avec exactitude et d'établir les états financiers selon les principes comptables généralement reconnus. Cette responsabilité comporte l'obligation de concevoir et de tenir les registres comptables, de concevoir et de mettre en application les contrôles internes, de choisir et d'appliquer les conventions comptables, et de veiller à la préservation du patrimoine ainsi qu'à la prévention et à la détection des erreurs et des fraudes. Le fait que les états financiers fassent l'objet d'une vérification ne dégage pas la direction de ses responsabilités. Le vérificateur peut faire des suggestions quant à la forme ou au contenu des états financiers et il peut même préparer ces derniers, en tout ou en partie, en se basant sur les registres comptables tenus par la direction. Toutefois, c'est à la direction que revient toujours la paternité des états financiers.»

5.22 Il revient donc aux directions des organismes et des entreprises du Gouvernement de présenter dans leurs états financiers une information fidèle, sincère et adéquate sur leur situation financière et sur leurs résultats d'opération.

5.23 Il n'existe cependant pas de recommandations particulières de l'ICCA sur la manière de présenter cette information, qui soient applicables à l'ensemble du secteur public.

5.24 Les recommandations sur la comptabilité et la présentation des états financiers contenues dans le Manuel de l'ICCA ne s'appliquent pas à toutes les situations que l'on peut observer dans le secteur public; elles ont d'ailleurs été préparées principalement pour les entreprises du secteur privé.

5.25 Pour sa part, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'ICCA a formulé des recommandations s'appliquant aux états financiers des gouvernements et, dans certains cas, à la vérification des organismes du secteur public. On ne peut cependant appliquer l'ensemble de ces recommandations aux états financiers des organismes et entreprises du secteur public, particulièrement aux entités sans but lucratif. Le comité sera éventuellement appelé à élaborer des recommandations sur la présentation de l'information financière de cette partie du secteur public.

5.26 Malgré l'absence de recommandations particulières de l'ICCA, les directions des organismes et des entreprises du Gouvernement, en collaboration avec le vérificateur général, visent à présenter dans leurs états financiers une information financière qui respecte les principes comptables généralement reconnus ou, à cause d'exigences propres à certaines entités, des conventions comptables appropriées.

Comité de vérification

5.27 L'existence d'un comité de vérification renforce l'indépendance des vérificateurs. Dans les organismes et les entreprises du Gouvernement, la mise sur pied de comités de vérification relevant de l'autorité du conseil d'administration ou de son équivalent est à encourager. Une telle initiative est de nature à favoriser l'exercice des responsabilités respectives des administrateurs ainsi que des vérificateurs externes et internes quant à la qualité d'ensemble de l'information financière dans les états financiers. La qualité de l'information financière dépend également de la conception et de l'application de contrôles internes adéquats.

5.28 Le vérificateur général a préparé une brochure intitulée «Le comité de vérification dans les organismes et les entreprises du Gouvernement», qui a été distribuée aux organismes et aux entreprises du Gouvernement. Cette brochure s'adresse aux conseils d'administration (ou leur équivalent) des organismes et des entreprises du Gouvernement, aux dirigeants de ces organismes et entreprises ainsi qu'aux membres des comités de vérification. Elle présente les objectifs visés par la mise en place de tels comités, les responsabilités qu'ils devraient assumer, les éléments à considérer lors de leur constitution, leurs modalités de fonctionnement et enfin, leurs relations avec divers intervenants. De par sa fonction et son statut, le comité de vérification peut contribuer à assurer sur une base régulière une saine reddition de comptes par les dirigeants des organismes et des entreprises du Gouvernement.

Liste des organismes et des entreprises du Gouvernement établie en fonction des définitions des articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général

5.29 Cette liste a été établie selon les renseignements disponibles au 1er septembre 1991 et exclut les entités inactives. Elle ne comprend pas non plus les entités dont les dépenses de fonctionnement sont assumées par les ministères, à même le Fonds consolidé du revenu, et qui ne présentent pas d'états financiers vérifiés distincts.

a. Organismes du Gouvernement (Article 4 de la Loi sur le vérificateur général) - 61 entités

Vérifiés par le vérificateur général √	**Non vérifiés par le vérificateur général □**
Bibliothèque nationale du Québec	√
Centre de recherche industrielle du Québec	√
Centre québécois de valorisation de la biomasse	√
Centre québécois pour l'informatisation de la production	√
Comité Centraide - secteur public	√
Comité de déontologie policière	√
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	√
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles	√
Commission de la santé et de la sécurité du travail	√
Commission de reconnaissance des associations d'artistes	√
Commission des affaires sociales	√
Commission des normes du travail	√
Commission des services juridiques	□
Commission des transports du Québec	√
Commission des valeurs mobilières du Québec	√
Corporation d'hébergement du Québec	√
Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain	√
Curateur public	√
Fondation de la faune du Québec	√
Fonds d'aide aux recours collectifs	√
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	√
Fonds de la recherche en santé du Québec	√
Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche	√
Inspecteur général des institutions financières	√
Institut de police du Québec	√
Institut de recherche et d'information sur la rémunération	√
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	√
Institut québécois de recherche sur la culture	√
Institut québécois du cinéma	√
Musée d'Art contemporain de Montréal	√
Musée de la civilisation	√
Musée du Québec	√
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	√
Office des ressources humaines	√
Office des services de garde à l'enfance	√
Office du crédit agricole du Québec	√
Régie de l'assurance-dépôts du Québec	√
Régie de l'assurance-maladie du Québec	√
Régie de la sécurité dans les sports du Québec	√
Régie des assurances agricoles du Québec	√
Régie des installations olympiques	□
Régie des rentes du Québec	√
Régie du cinéma	√
Régie du logement	√
Société d'aménagement de l'Outaouais	□
Société de la Place des Arts de Montréal	√
Société de l'assurance automobile du Québec	√
Société de développement industriel du Québec	√
Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)	√
Société des Traversiers du Québec	√
Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec (SEREQ)	□
Société d'habitation du Québec	√

Vérifiés par le vérificateur général √	Non vérifiés par le vérificateur général □
Société d'Investissement Jeunesse	√
Société du Grand Théâtre de Québec	√
Société du Palais des congrès de Montréal	√
Société du parc industriel et portuaire de Bécancour	√
Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud	□
Société immobilière du Québec	√
Société québécoise d'assainissement des eaux	√
Société québécoise des transports	√
Filiale :	
— 1848-7199 Québec Inc.	√

5

b. Entreprises du Gouvernement (Article 5 de la Loi sur le vérificateur général) - 84 entités

Vérifiées par le vérificateur général √	Non vérifiées par le vérificateur général □
Caisse de dépôt et placement du Québec	√
Filiales :	
Investissements immobiliers :	
— Cadim (1983) Inc.	√
— Carente Inc.	√
— Centre d'achat Morgan Rockland Inc.	□
— Cogir Consultants Ltée	√
— Développements Pasteur Inc.	√
— Immeubles Cadev Inc.	√
— Immeubles Cadimont Inc.	√
— Immeubles Carège Inc.	√
— Les Immeubles résidentiels Cadim Inc.	√
— Les Jardins de Mérici Inc.	√
— Place Dupuis Inc.	√
— Société Immobilière Trans-Québec Inc.	□
— Société Immobilière Trans-Québec II Inc.	□
— 2738-7018 Québec Inc.	√
— 2747-8890 Québec Inc.	√
Autres investissements :	
— Capital C.D.P.Q. Inc.	√
— Capital d'Amérique CDPQ Inc.	√
— Capital Grande Entreprise CDPQ Inc.	√
— Capital International CDPQ Inc.	√
— 2318-4518 Québec Inc.	√
— 2437-8085 Québec Inc.	√
— 2438-0354 Québec Inc.	√
Commission de la construction du Québec	√
Conseil des assurances de dommages	□
Conseil des assurances de personnes	□
Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées	√
Fonds d'indemnisation des planificateurs financiers	□
Fonds d'indemnisation du courtage immobilier	√
Hydro-Québec	□
Filiales :	
— Éconertec Inc.	□
— Hydro-Québec International	□
— Nouveler Inc.	□
— Société d'énergie de la Baie James	□

Vérifiées par le vérificateur général √	**Non vérifiées par le vérificateur général □**
— Société de transmission électrique de Cedars Rapids Limitée	□
— Systèmes M3i Inc.	□
— 2312-0843 Québec Inc.	□
Parc technologique du Québec métropolitain	√
Sidbec	□
Filiales :	
— Sidbec-Dosco Inc.	□
— Sidbec-Feruni Inc.	□
Société de développement de la Baie James	□
Société générale des industries culturelles (SOGIC)	√
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)	√
Filiales :	
— Gestion 1195 Inc.	√
— Les produits forestiers Bellerive Ka'n'enda Inc.	√
— Produits forestiers St-Alphonse Inc.	√
— Produits forestiers L.M.C. Inc.	√
Société des alcools du Québec	□
Société des établissements de plein air du Québec	□
Société des loteries du Québec (Loto-Québec)	√
Filiale :	
— Lotim Inc.	□
Société générale de financement du Québec	□
Filiales :	
— Albecour Inc.	□
— Dofor Inc.	□
— Éthylec Inc.	□
— Industries Devma Inc.	□
— Le Groupe MIL Inc.	□
— Société générale d'aluminerie Inc.	□
— Société québécoise d'aluminium Inc.	□
— MIL Davie Inc.	□
— MIL Interco Marine Services Inc.	□
— MIL Systems Engineering Inc.	□
— Norris Warming (Canada) Ltée	□
— 2645-6608 Québec Inc.	□
Société nationale de l'amiante	□
Filiales :	
— Ceram-SNA Inc.	□
— Les Mines d'amiante Bell Ltée	□
Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)	√
Filiale :	
— Soquemines Inc.	√
Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)	√
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)	√
Filiales :	
— Centre de distribution de médicaments vétérinaires Inc.	□
— Centre d'insémination artificielle du Québec (C.I.A.Q.) Inc.	□
— Centre d'insémination porcine du Québec (C.I.P.Q.) Inc.	□
— Société québécoise des pêches	√
— Usine de congélation Saint-Bruno Inc.	□
— 2332-7190 Québec Inc.	√
Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)	√

Vérifiées par le vérificateur général √	Non vérifiées par le vérificateur général □
Filiales :	
— Exploration SOQUIP Inc.	□
— Soligaz Inc.	□
— SOQUIP Alberta Inc.	□
— SOQUIP Atlantique Inc.	□
Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC)	√

c. Autres entités vérifiées par le vérificateur général - 8 entités

Commission d'accès à l'information [2]
Commission de la fonction publique [2]
Commission diocésaine d'aide aux paroisses d'Amos
Fondation Jean-Charles-Bonenfant [2]
Régime supplémentaire de rentes des employés de la Société du Grand Théâtre de Québec
Régime supplémentaire de rentes pour les employés du Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
Société de gestion immobilière SHQ (division de la Société d'habitation du Québec)
Société du port ferroviaire de Baie-Comeau-Hauterive (SOPOR)

d. Sommaire des entités vérifiées par le vérificateur général ou par un autre vérificateur

	Vérifiées par le vérificateur général	Non vérifiées par le vérificateur général	Total
Organismes du Gouvernement	56	5	61
Entreprises du Gouvernement	39	45	84
Autres entités	8	—	8
	103	**50**	**153**

5.30 Les états financiers de la plupart des organismes et des entreprises du Gouvernement, accompagnés du rapport du vérificateur, paraissent dans la publication annuelle du ministère des Finances intitulée «États financiers des entreprises du gouvernement du Québec».

[2] Organisme public selon l'article 3 de la Loi sur le vérificateur général.

Caisse de dépôt et placement du Québec

Conformité des états financiers à la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec

5.31 L'article 47 de la loi constitutive de la Caisse de dépôt et placement du Québec (L.R.Q., chapitre C-2 et modifications) stipule qu'aux fins du rapport annuel, tous les investissements sont inscrits au prix coûtant ou, dans le cas des obligations et des immeubles, au prix coûtant amorti.

5.32 Dans ses états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 1990, la Caisse a comptabilisé un investissement immobilier dans une société satellite à sa valeur de consolidation de 863 millions de dollars. Bien que conforme aux principes comptables généralement reconnus, cette méthode de comptabilisation s'écarte de l'article 47 de la loi constitutive de la Caisse. Le prix coûtant de cet investissement immobilier étant de 874 millions de dollars, la méthode de comptabilisation à la valeur de consolidation a pour effet de diminuer de 11 millions de dollars le revenu net de l'année attribué aux détenteurs de dépôts à participation.

5.33 Le vérificateur général a donc formulé un commentaire à ce sujet dans le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Caisse pour l'exercice terminé le 31 décembre 1990.

> ***Commentaire de la Caisse :*** *«Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1990, nous avons utilisé la valeur de consolidation pour comptabiliser notre placement dans Ivanhoé inc. Des trois formes possibles de comptabilisation : la consolidation intégrale, la valeur d'acquisition et la valeur de consolidation, cette dernière s'avérait non seulement la seule méthode acceptable, eu égard aux principes comptables en vigueur, mais de plus, elle nous permettait de comptabiliser et de refléter le revenu réel généré par cette société satellite.*
>
> *«Par ailleurs, est-il nécessaire de rappeler que toute cette question reliée au prix coûtant (article 47 de la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec) fait l'objet d'un examen en ce moment; qu'il s'agisse de la présentation à la valeur d'acquisition ou à la valeur marchande des placements détenus par la Caisse ou qu'il s'agisse du mode de regroupement des informations comptables aux états financiers. Cet examen devrait normalement nous amener à formuler des recommandations qui, une fois adoptées par notre conseil d'administration et si nécessaire par le législateur, sauront répondre à une information financière adéquate, aux exigences légales et aux principes comptables généralement reconnus ainsi qu'à leur évolution dans le temps.»*

Centre de recherche industrielle du Québec

Approbation des conditions de travail du personnel

5.34 En vertu de la Loi sur le Centre de recherche industrielle du Québec (L.R.Q., chapitre C-8 et modifications), «le secrétaire ainsi que les autres fonctionnaires et employés du Centre sont nommés et rémunérés d'après les effectifs, normes et barèmes établis par règlement du Centre. Ce règlement n'entre en vigueur qu'après avoir été approuvé par le Gouvernement.» Selon la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6 et modifications), le Conseil du trésor exerce les pouvoirs du Gouvernement pour l'approbation du plan d'organisation, des conditions de travail ainsi que de l'effectif requis pour la gestion des organismes du Gouvernement.

5

5.35 Comme nous l'avions mentionné à notre Rapport à l'Assemblée nationale de l'an dernier (p. 75-76), le Centre rémunère une vingtaine de ses employés comme appartenant à la catégorie d'emploi «technologue en recherche et développement». Bien que cette classification ne soit toujours pas incluse au Règlement sur les effectifs, normes et barèmes du Centre, celui-ci a poursuivi cette pratique au cours de l'exercice financier 1990-1991.

Commentaire du Centre : *«Tel que nous l'avions écrit dans nos commentaires de l'année dernière, le Centre a fait une demande au Conseil du trésor afin d'approuver une classe de technologue en recherche et développement. Le Conseil du trésor a accepté d'analyser de façon définitive les tâches de ces «technologues». Le Centre prendra les mesures nécessaires pour respecter la décision qui sera rendue à la suite de cette analyse.»*

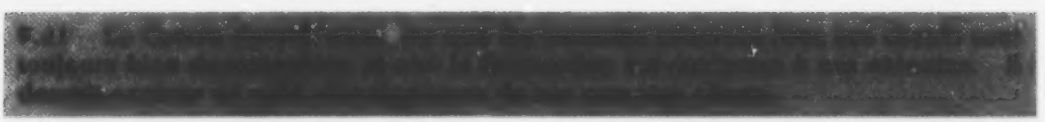
Facturation et comptes clients

5.37 Le Centre effectue des travaux de recherche et de développement pour le bénéfice d'entreprises des secteurs privé ou public. Sa clientèle est composée principalement de petites et de moyennes entreprises. Le Centre fonctionne sur une base contractuelle, en visant à recouvrer les frais associés aux travaux exécutés pour ses clients.

5.38 L'examen des procédés utilisés par le Centre à l'égard de la facturation et des comptes clients a révélé certaines faiblesses.

5.39 En effet, dans plusieurs des cas que nous avons examinés, les ententes conclues entre le Centre et ses clients n'étaient pas bien documentées. De plus, nous avons relevé des cas où la facturation n'était pas conforme aux ententes écrites.

5.40 Par ailleurs, les comptes clients et les travaux en cours s'élevaient respectivement à 4,1 et 2,2 millions de dollars au 31 mars 1991, représentant au total 50 p. cent du montant des travaux facturés en cours d'année. À cette même date, les comptes clients en souffrance s'élevaient à près de 2,5 millions.



Commentaire du Centre : «Le Centre traite avec des entreprises des secteurs privé et public. Pour satisfaire sa clientèle, le Centre doit se plier à certaines exigences de ses clients. C'est dans ce contexte que la facturation ne respecte pas toujours les ententes écrites, cependant ces écarts sont généralement appuyés par des demandes verbales des clients. À l'avenir nous ferons en sorte que les demandes verbales soient bien consignées aux dossiers.

«Le Centre a déjà pris les mesures nécessaires pour une meilleure perception des créances à recevoir.»

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

Rentes des conjoints survivants des membres du personnel d'encadrement des secteurs public et parapublic

5.42 L'administration des rentes des conjoints survivants des membres du personnel d'encadrement des secteurs public et parapublic est confiée à une compagnie d'assurances par le Gouvernement, lequel en défraie le coût. Les sommes nécessaires au paiement de ces rentes sont calculées par la compagnie d'assurances puis vérifiées par la Commission. Elles sont fonction de la valeur actuarielle des rentes devant être versées, à la date du décès du membre du personnel d'encadrement. La valeur actuarielle tient compte du montant initial de la rente de conjoint survivant payée en vertu du Régime de rentes du Québec.

5.

5.43 Nous avons constaté que le calcul de la valeur actuarielle ne tenait pas compte des ajustements apportés par la Régie des rentes au montant initial de la rente de conjoint survivant. Ainsi, en 1990, dans environ 31 p. cent des cas où la Commission a effectué un paiement à la compagnie d'assurances, cette situation a occasionné des erreurs individuelles variant de 75 $ à 94 350 $.

Commentaire de la Commission : *«Comme il est de pratique courante dans le secteur de l'assurance-vie, le conjoint survivant éligible à une rente viagère en vertu du contrat d'assurance du personnel cadre doit faire sa demande directement à l'assureur et indiquer, le cas échéant, le montant de la rente initiale de conjoint survivant payée en vertu du Régime de rentes du Québec. À cet effet, le requérant joint l'avis d'acceptation de la rente de la Régie des rentes du Québec (RRQ) à la demande qu'il formule auprès de l'assureur. L'assureur établit le montant de la rente à payer et réclame alors, de la Commission, la valeur actuarielle de cette rente plus un montant de 975 $ pour des frais d'administration (conformément au contrat actuel). Sur la base des données fournies par l'assureur, la Commission vérifie le calcul de la rente, détermine la valeur actuarielle et verse celle-ci à l'assureur. Par la suite, l'assureur n'effectue pas d'autres vérifications auprès de la RRQ pour savoir si le montant de la rente payée par cet organisme a changé. Une telle démarche nécessiterait une autorisation préalable que l'assureur devrait obtenir du bénéficiaire.*

«À ce jour, la Commission n'a pas l'autorisation de la Commission d'accès à l'information (CAI) pour effectuer des vérifications auprès de la RRQ concernant des changements possibles à l'éligibilité ou au montant de la rente de conjoint survivant payée par la RRQ à un conjoint survivant. De fait, de tels changements se produisent comme l'a constaté le vérificateur général.

«Les données obtenues par le vérificateur général l'ont été en vertu de son pouvoir d'accès aux dossiers de la Commission et de la RRQ. Dans le cas de la Commission, la CAI autorise normalement des échanges de renseignements entre organismes lorsque les renseignements visés sont nécessaires pour l'administration d'une loi; ce n'est évidemment pas le cas du contrat d'assurance du personnel cadre. Par contre, la Commission est disposée à examiner avec la CAI toute solution acceptable pour échanger les renseignements pertinents avec la RRQ afin d'obtenir les changements aux données de base pouvant affecter les montants versés à l'assureur. Mais, la Commission alors se substitue à l'assureur pour effectuer le suivi des réclamations.

«Par ailleurs, il importe de préciser que le vérificateur général a examiné toutes les réclamations encourues en 1990, soit 67 réclamations, et que les erreurs constatées impliquent une somme

globale de 163 593 $ (additionnant tous les montants versés en trop ou en moins) par rapport à des versements totaux de 15 675 000 $ pour la même période, soit une proportion de 1 p. cent. Le montant net versé en trop à l'assureur est de 94 447,23 $ (0,6 p. cent).

«De plus, la Commission constate que, parmi les réclamations en erreur, une seule explique 58 p. cent du total, soit un montant de 94 350 $. Il s'agit, dans ce cas, d'un changement majeur survenu après la date d'établissement de la valeur actuarielle à verser à l'assureur. Selon toute probabilité, un changement aussi important est lié à l'admissibilité à la prestation RRQ. Ainsi, une demande refusée initialement par la RRQ en première instance peut avoir été acceptée en révision ultérieurement ou en appel à la Commission des affaires sociales. La Commission n'est pas autorisée actuellement à vérifier l'origine exacte de ce changement.

«En terminant, il convient de confirmer que la Commission étudiera, avec la RRQ et la CAI, la possibilité d'échange de renseignements pertinents pour assurer le suivi des réclamations.»

5

Commission de la santé et de la sécurité du travail

L'indemnisation

5.45 La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP) (L.R.Q., chapitre A-3.001 et modifications) précise les différents éléments et les phases du traitement d'un dossier d'accidenté du travail. Elle prévoit que l'employeur paie directement le travailleur accidenté jusqu'à son retour au travail, lorsque son absence est de 14 jours ou moins; l'employeur est ensuite remboursé par la Commission, sauf pour le jour de l'accident, qui est à sa charge. Si l'incapacité du travailleur se prolonge au-delà de 14 jours, celui-ci doit produire une réclamation à la Commission.

5.46 Dès la réception de cette réclamation, accompagnée des documents pertinents, la Commission doit statuer sur l'admissibilité du travailleur. Une réclamation admissible donne droit à tous les avantages de la loi et le travailleur doit alors être indemnisé.

Admissibilité

5.47 Au cours des dernières années, la Commission a élaboré plusieurs outils de travail pour ses agents d'indemnisation. Ces outils visent, entre autres, à guider les agents dans leurs décisions sur la recevabilité des réclamations ainsi qu'à assurer l'uniformité des décisions. De plus, la Commission, en raison de l'imprécision de la LATMP sur certains termes portant sur l'admissibilité, a intégré à ses manuels de procédés administratifs des politiques appuyées sur les jugements les plus récents des tribunaux.

5.48 Nous avons constaté que les agents d'indemnisation appliquent de façon adéquate les politiques consignées aux manuels de procédés administratifs.

Exactitude des indemnités versées

5.49 À partir des chèques émis au cours de l'exercice 1990, nous avons sélectionné 185 dossiers à l'aide d'une méthode d'échantillonnage reconnue. Nous avons vérifié l'exactitude des indemnités versées aux travailleurs, de même que les remboursements aux employeurs pour les 14 premiers jours d'incapacité des travailleurs, excluant le jour de l'accident. La projection des erreurs décelées par nos sondages sur l'ensemble des déboursés de réparation de lésions professionnelles faits au cours de l'exercice terminé le 31 décembre 1990 indique que la Commission aurait versé, en trop, pour cette période, un montant net de 8,6 millions de dollars formé de montants payés en trop de 12,9 millions de dollars et de montants versés en moins de 4,3 millions de dollars. Cette projection ne tient pas compte des montants nets versés en trop déjà découverts par les mécanismes en place à la Commission.

5.50 Les erreurs relatives aux indemnités et aux remboursements sont principalement attribuables aux facteurs suivants, lesquels sont les mêmes que ceux mentionnés depuis quelques années :

— Les remboursements à l'employeur pour les 14 premiers jours d'incapacité du travailleur, excluant le jour de l'accident, ne sont pas toujours exacts : la Commission rembourse des montants versés par l'employeur sans vérifier systématiquement si les réclamations ont été calculées selon les modalités prévues à la LATMP.

— Les données utilisées par la Commission dans le calcul des indemnités de remplacement du revenu (IRR) et des indemnités totales temporaires pour les absences de plus de 14 jours ne sont pas toujours exactes et complètes, notamment en ce qui a trait à la situation familiale du travailleur et à son salaire brut.

Commentaire de la Commission : «*Remboursement à l'employeur.* *Même s'il n'y a pas de vérification systématique des demandes de remboursement à l'employeur, le système informatique tient compte du maximum annuel assurable et l'agent d'indemnisation vérifie si la journée de l'accident est réclamée par l'employeur. De plus, une copie du chèque est envoyée au travailleur, ce qui permet à ce dernier de vérifier la correspondance entre le montant réclamé par l'employeur et le montant qu'il a lui-même reçu.*

«*Base de salaire.* *Comme suite à des décisions de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, la Commission a revu en 1990 sa politique relative à la base de salaire servant à calculer les indemnités. De plus, les formulaires de réclamation ont été ajustés en conséquence. La diffusion de cette politique avec la mise en place d'un nouveau programme de contrôle des interventions à compter du début de 1991 devrait permettre de réduire le nombre d'erreurs rencontrées dans ce domaine.*»

5

Dispositions législatives

Modifications requises à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles

5.52 Le 20 juin 1991, l'Assemblée nationale adoptait des modifications à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Ces modifications permettent d'indexer à partir du 1er janvier 1986, mais avec effet au 1er janvier 1992, les indemnités pour incapacité temporaire du programme d'indemnités de réadaptation et des programmes de stabilisation économique et sociale.

5.53 L'engagement financier consécutif à ces modifications législatives, estimé à 100 millions de dollars, a été inscrit au passif des états financiers de l'exercice 1990 et un montant équivalent a été comptabilisé aux dépenses de l'exercice.

5.54 Bien que les modifications législatives permettant cette indexation aient été rendues effectives par l'Assemblée nationale le 20 juin 1991, c'est le 15 mars de la même année que le vérificateur général avait souligné dans son rapport sur les états financiers de la Commission que les modifications législatives permettant cette indexation n'avaient pas alors été sanctionnées par le Parlement.

Commentaire de la Commission : «*Conformément aux principes comptables généralement reconnus, la Commission a fait preuve de conservatisme en inscrivant cette dépense éventuelle de 100 millions de dollars à l'état des revenus et dépenses de l'exercice 1990...*»

Mise en place des mécanismes de prévention

5.55 La Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST) (L.R.Q., chapitre S-2.1 et modifications) prévoit divers moyens de prévention à mettre en place dans les différents secteurs de l'activité économique. Ce sont : le programme de prévention, le programme de santé, le comité de santé et de sécurité et le représentant à la prévention.

5.56 Bien que cette loi soit en vigueur depuis maintenant plus de 10 ans, nous constatons que, pour réaliser sa mission de prévention, la Commission ne dispose pas encore, dans le secteur de la construction, de tous les mécanismes de prévention prévus. En effet, les articles de la loi se rapportant au comité de chantier et au représentant à la prévention n'ont pas encore été sanctionnés par le Parlement.

5.57 La Commission devrait poursuivre ses démarches pour promouvoir la mise en place de tous les moyens de prévention prévus par la Loi sur la santé et la sécurité du travail.

Commentaire de la Commission : «*Un comité ad hoc a été créé en 1981 par le conseil d'administration afin d'étudier deux projets de règlements préparés par la permanence de la Commission qui auraient pu permettre de rendre applicables ces deux sections de la loi. Le comité ad hoc a siégé à quatre reprises soit : 13 mars 1981, 24 mars 1981, 27 mai 1981 et 27 novembre 1984. Lors du premier comité ad hoc le 13 mars 1981, il fut décidé par le comité d'étudier en premier lieu le projet de Règlement sur le représentant à la prévention. Donc, lors des réunions subséquentes, le sujet «comité de chantier» n'a plus été abordé.*

«*De novembre 1984 à mars 1990, le comité n'a pas siégé. Six ans plus tard, suite au plan d'action ministériel touchant entre autres le secteur de la construction, le comité reprend ses travaux. Le comité ad hoc a siégé à deux reprises soit le 27 mars et le 17 avril 1990. La position patronale se résume comme suit : elle privilégie comme mécanisme de participation le comité de chantier édicté dans la LSST. Ce comité a comme principal avantage de faire siéger un représentant de la personne qui est chargée de la conception et, le cas échéant, de la surveillance des travaux. En ce qui a trait au volet représentant à la prévention, elle ne favorise ce mécanisme que pour les chantiers de grande importance (500 travailleurs et plus). La position syndicale privilégie comme mécanisme de participation le représentant à la prévention. Elle propose sa mise en application étape par étape. Ce cadre pourrait se définir sur le critère du nombre de travailleurs. Le volet comité de chantier ne peut selon les représentants syndicaux être abordé et discuté avant que ne soit réglé les dispositions relatives au représentant à la prévention.*

«*En conclusion, il est important de préciser que ce dossier fait partie des priorités non seulement de la Commission mais aussi du ministre du Travail et que les parties patronale et syndicale du secteur de la construction continuent de s'entretenir de solutions possibles.*»

Conformité aux dispositions législatives

5.58 Depuis quelques années, nous mentionnons dans notre Rapport annuel que la Commission a adopté certaines politiques administratives non conformes aux dispositions des lois qu'elle administre. Ces politiques de la Commission touchent particulièrement les remboursements à la Régie de l'assurance-maladie du Québec, les intérêts non réclamés et les pénalités non imposées pour la production tardive de documents. La situation est demeurée inchangée. De plus, nous avons constaté que la Commission n'a pas révisé sa position relativement à la définition de ses besoins immédiats de liquidités, alors qu'il lui avait aussi été recommandé de le faire antérieurement.

5.59 La Commission devrait se conformer aux dispositions législatives des lois qu'elle administre ou entreprendre les démarches nécessaires afin de régulariser sa situation.

Commentaire de la Commission: «*La conformité aux dispositions législatives constitue une préoccupation majeure pour la Commission.*

«*L'intérêt qu'elle apporte à l'examen de la jurisprudence et à l'analyse périodique de ses politiques administratives eu égard aux dispositions législatives en vigueur démontre qu'il en est ainsi.*

«*Bien que plusieurs démarches soient en cours, en prévision de changements législatifs éventuels, quelques éléments, tels que mentionnés à la constatation, nécessitent que des mécanismes de révision de l'applicabilité de certains aspects législatifs soient élaborés en vue d'une analyse plus approfondie des actions à poser. D'autre part, la Commission ne croit pas opportun de réviser sa position officielle déjà établie par le conseil d'administration depuis plusieurs années à l'égard de la définition de ses besoins immédiats de liquidités.*»

Environnement informatique

Gestion de la sécurité

5.60 La gestion de la sécurité informatique a été confiée à du personnel temporaire ou à différents consultants. Cette situation rend difficile la continuité dans la gestion de la sécurité. De plus, le responsable de la sécurité relève d'une vice-présidence différente de celle dont relèvent les responsables locaux de sécurité. Ainsi, il ne possède pas l'autorité suffisante pour exiger l'application, par les responsables locaux, des règles établies.

5.61 Par ailleurs, le mode de fonctionnement du logiciel de sécurité est tel que la protection des ressources informatiques n'est plus, comme c'était le cas auparavant, assumée par défaut. Ceci a pour effet de permettre des accès indus aux ressources.

5.62 Enfin, compte tenu de la façon dont elles sont rédigées, certaines règles de sécurité applicables à des données importantes de la Commission n'en limitent pas vraiment l'accès strictement au personnel responsable.

5.63 La Commission devrait s'assurer de la continuité de la gestion de la sécurité informatique, revoir le mode de fonctionnement de son logiciel de sécurité pour en réactiver la protection par défaut et réviser les règles de sécurité en vigueur pour assurer un contrôle d'accès plus rigoureux et restrictif à ses ressources.

5.64 Elle devrait également voir à ce que ses responsables locaux donnent suite aux recommandations du responsable de la sécurité.

Commentaire de la Commission : *«Pour bien remplir les tâches requises pour le maintien de la sécurité informatique à la* CSST, *les efforts annuels sont estimés à 880 jours-personnes. Pour remplir ces tâches, le Service du traitement de l'information dispose présentement d'un poste permanent, un poste occasionnel et doit aussi faire appel aux services de deux contractuels pour réaliser les tâches annuelles. Les mandats des contractuels sont renouvelables annuellement et évalués en fonction de la compétence de candidatures.*

«Afin d'accroître la proportion des responsabilités maintenues par du personnel interne, le Service du traitement de l'information est en recrutement pour un poste permanent en sécurité depuis plus d'un an et demi. Le premier appel de candidatures s'adressait aux candidats possédant cinq ans d'expérience et plus en sécurité informatique. Nous n'avons reçu que deux candidatures et aucune de celles-ci n'a été retenue. Nous nous apprêtons à retourner en recrutement pour des candidats possédant trois ans et plus d'expérience en sécurité. Cette mesure permettra d'assurer la continuité de la gestion de la sécurité à la CSST.

«De plus, il est important de comprendre que les responsables locaux de sécurité sont nommés par les directeurs régionaux et autres directeurs au siège social. Lors de leur assignation, les descriptions de tâches sont claires et précises en ce qui a trait à l'imputabilité de leur gestion.

«De plus, les mesures seront prises pour qu'une révision périodique des accès au nouveau système de la réparation soit effectuée par l'analyste de chaque Direction régionale afin d'autoriser l'accès de l'un ou l'autre des utilisateurs de sa Direction régionale à une fonction de ce système, et ce, dans le respect des normes de sécurité.

«Au niveau du mode de fonctionnement de notre logiciel de sécurité, à défaut d'une procédure spéciale pour encadrer la lecture d'un fichier dont le nom est non standard (origine externe à la Commission), le mode «WARN» est utilisé dans le cas d'absence de règles de sécurité. Trois raisons ont servi de justification à cette façon de faire.

«Premièrement, tout fichier non catalogué qui réside sur des espaces magnétiques est détruit dans un intervalle de 24 heures. Deuxièmement, les logiciels et outils de contrôle des espaces magnétiques bloquent systématiquement toute allocation de fichier ayant des noms qui ne sont pas standards. Troisièmement, tous les ALIAS, *sans exception, qui sont effectivement catalogués sont jumelés à des règles de sécurité* ACF2 *et sont donc couverts par le mode «*ABORT*».*

«La possibilité de toute création de fichier pouvant recevoir un duplicata d'informations sous un ALIAS *personnel ou autre existe, que cet* ALIAS *soit défini ou non auprès du logiciel* ACF2. *Nous faisons ici face à une situation connue et vécue dans tous les centres informatiques, même les mieux protégés. Le seul palliatif à cette situation sera disponible avec la nouvelle fonction «*MANDATORY ACCESS CONTROL*» qui sera livrée avec la version 6.0 du logiciel* ACF2. *Cette version devrait être disponible au début de 1992 et nous comptons la mettre en production sur notre ordinateur aussitôt que possible...*

5

«Nous comprenons toutefois la nécessité de réviser périodiquement certaines de nos pratiques; dans cette perspective, nous avons élaboré un plan de migration au mode ABORT.

«Quant à la qualité des règles de sécurité, les observations du vérificateur général portent sur la procédure d'assignation et de mise à jour des règles de sécurité. Nous tenons à souligner que les mécanismes et procédures d'attribution des privilèges d'accès sont rigoureusement respectés à la Commission. En effet, l'utilisateur requérant doit faire parvenir sa demande, dûment signée par son supérieur immédiat, au responsable attitré des ressources auxquelles il veut accéder. Là où il peut y avoir amélioration, à notre avis, c'est dans la sensibilisation des responsables de ressources à bien discerner la nature et les raisons qui sous-tendent une demande d'accès et dans l'exécution, sur une base périodique, d'une épuration des règles d'accès accumulées...»

Code d'identification par défaut

5.65 Les codes d'identification par défaut définis à l'intérieur du logiciel de sécurité sont utilisés toutes les fois qu'un usager soumet un travail en lot ou une tâche de départ (STC) sans s'identifier à l'aide de son code d'usager ou encore, sans utiliser la procédure correspondant au code d'identité attribué à chaque tâche de départ. Ces codes par défaut comportent des privilèges de traitement importants, alors qu'au contraire, ceux-ci devraient être limités.

5.66 Au moment de notre vérification, nous avons constaté qu'un «code par défaut» du logiciel de sécurité avait été utilisé plus de 15 000 fois par mois et qu'un autre avait permis plus de 50 000 violations des règles de sécurité. Il n'est pas possible de déterminer combien de ces violations ont pu permettre des accès qui, normalement, auraient été interdits.

5.67 La Commission devrait réviser le mode d'accès et de validation des travaux en lot et limiter l'utilisation des codes par défaut.

Commentaire de la Commission : *«... Nous comptons procéder à des modifications afin de restreindre les privilèges d'accès; ainsi, le code* ACFDFTID *sera progressivement moins utilisé puisque l'on procède à l'assignation de codes spécifiques pour chacun des grands systèmes. De plus, on vise aussi au retrait progressif des préfixes (******) pour le code* ACFSTCID*...»*

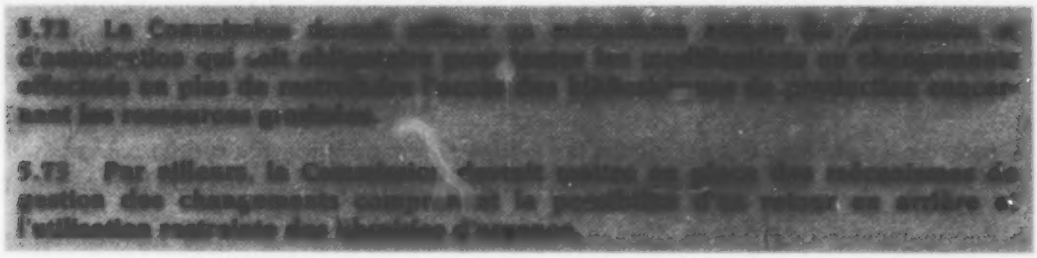
Entretien des logiciels d'exploitation et des programmes d'application

5.68 Pour assurer l'intégrité des données, il est important que les changements apportés aux logiciels d'exploitation et aux programmes d'application soient contrôlés.

5.69 Ces modifications doivent donc être effectuées dans un cadre rigide, par des personnes indépendantes des usagers des données et seulement après que les essais nécessaires aient été réalisés.

5.70 Selon une étude interne, il n'existe pas de mécanisme permettant un retour en arrière en cas de modifications erronées. De plus, les librairies d'urgence sont utilisées pour outrepasser les contrôles d'autorisation lors du passage des programmes en production et il n'existait pas, avant le 15 octobre 1990, d'analyse d'impact ni d'analyse des priorités concernant les changements ou les problèmes.

5.71 En outre, le contrôle des librairies de production s'effectue par le logiciel maison (GLIB), pour lequel des accès en écriture sont accordés aux libraires informatiques et à tout le personnel de la direction des systèmes, ce qui comprend le développement, la bureautique, le soutien technique et la section implantation des systèmes.



5

Commentaire de la Commission : *«La Commission a mis en place depuis l'automne 1990 un mécanisme de gestion des problèmes et des changements. Ce mécanisme est présentement utilisé par le Service du traitement de l'information pour gérer les modifications à l'architecture de traitement pouvant affecter la livraison des services...*

«À la suite de la parution d'un rapport faisant état de la problématique entourant la gestion des retours arrières, le Service du traitement de l'information a entrepris à la fin avril 1991 un projet visant à définir et à réaliser un tel processus. Ce mécanisme devrait être opérationnel d'ici la fin de l'année.

«Tel que mentionné dans votre rapport, la mise en place du processus de gestion des changements permet au STI d'évaluer les impacts d'un changement et d'y accorder une priorité en regard des risques pour l'organisation. Ce processus est appuyé par un comité des implantations où les représentants des unités administratives impliquées sont tenus au fait des changements et peuvent échanger sur les dossiers pouvant en être affectés.

«Également, il faut noter que depuis l'instauration du processus de gestion des problèmes et gestion des changements (GPGC), l'outil NETMAN est devenu l'outil officiel de documentation et que tout changement doit être enregistré pour être autorisé par le coordonnateur des changements. Ainsi, qu'il s'agisse de changements planifiés ou non, les responsables des opérations ne peuvent appliquer aucun changement sans avoir au préalable reçu l'autorisation du coordonnateur.

«En fin d'année 1989, suite au constat des lacunes dans la gestion de ses mises en production, le STI a initié un projet visant à automatiser les mises en production (MEPA). Ce projet obligera toute personne désirant migrer une application en production, à le documenter au dictionnaire des systèmes et à utiliser ce mécanisme afin d'assurer la normalisation des traitements et la validation des composantes à migrer.

«Le contrôle des urgences est, semble-t-il, le problème de bien des centres de traitement. Conscient de ce fait, le Service du traitement de l'information prévoit, à court terme, resserrer les contrôles entourant les modalités d'utilisation des librairies d'urgence. Entre autres, il est proposé :

— de réduire les accès à ces librairies;

— de définir précisément dans quel contexte elles doivent être utilisées;

— de les intégrer dans le processus de GPGC (autorisation).»

Commission des normes du travail

Aperçu général

5.74 La Commission des normes du travail, constituée en vertu de la Loi sur les normes du travail (L.R.Q., chapitre N-1.1 et modifications), surveille la mise en oeuvre et l'application des normes du travail. Elle exerce, en particulier, les fonctions suivantes :

— informer et renseigner la population sur les normes du travail;

— surveiller l'application des normes du travail prévues dans sa loi constitutive et dans la Loi sur la fête nationale (L.R.Q., chapitre F-1.1 et modifications) et, s'il y a lieu, transmettre ses recommandations au ministre;

5

— recevoir les plaintes des salariés et les indemniser dans la mesure prévue par la Loi et les Règlements sur les normes du travail;

— depuis janvier 1991, tenter d'amener les employeurs et les salariés à s'entendre sur leurs mésententes relatives à l'application de la loi et des règlements.

5.75 La Commission est composée d'au plus 13 membres, nommés par le Gouvernement, dont un président qui est aussi directeur général. Les membres forment le conseil d'administration.

5.76 Au 31 mars 1991, l'effectif permanent autorisé de la Commission était de 462 postes. Ses dépenses se chiffraient à 29,4 millions de dollars dont près de 18 millions directement liés aux ressources humaines. Ses revenus s'établissaient à 30,8 millions et provenaient surtout de prélèvements effectués chez des employeurs.

5.77 Le ministre de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle est chargé de l'application de la Loi sur les normes du travail et de la Loi sur la fête nationale.

Vérification de l'optimisation des ressources effectuée par la Commission

5.78 Dans le but d'accroître son efficacité, la Commission a entrepris, en 1987, d'évaluer dans quelle mesure ses ressources humaines, matérielles et financières étaient gérées avec un souci d'économie et d'efficience et permettaient l'atteinte de ses objectifs; elle s'est aussi interrogée sur la façon dont ses gestionnaires rendaient compte de leurs responsabilités. Ce mandat a été confié à la Direction de la vérification interne de la Commission.

5.79 La vérification effectuée a comporté trois phases : l'étude préliminaire, l'examen détaillé et le rapport. Elle a débuté en octobre 1987, s'est terminée en avril 1990 et a nécessité près de 9 000 heures de travail.

5.80 Neuf secteurs importants ont été retenus aux fins de vérification par la Commission : la gestion des programmes d'information, le traitement des demandes de renseignements, la gestion des plaintes et enquêtes, la gestion des poursuites, le processus de planification, la structure organisationnelle, la gestion des ressources financières, la gestion des ressources informatiques et la vérification interne.

Mandat et portée de notre vérification

5.81 Nous nous sommes assurés que la Direction de la vérification interne de la Commission avait effectué sa vérification conformément aux normes et aux pratiques généralement reconnues en vérification de l'optimisation des ressources et aussi, qu'elle avait respecté l'objectif qu'elle s'était fixé.

5.82 Notre examen avait aussi pour but de déterminer dans quelle mesure la vérification faite par la Commission pouvait influer sur la nature, la portée et le calendrier de nos propres travaux de vérification, ainsi que de vérifier si la Commission se conformait à la directive du Conseil du trésor concernant la vérification interne.

Commentaires sur la vérification de l'optimisation des ressources effectuée par la Commission

5

Étendue et portée de la vérification de la Commission

5.83 La vérification de l'optimisation des ressources effectuée par la Commission avait pour objectif de couvrir l'ensemble de ses activités et systèmes.

5.84 Des critères de sélection ont été fixés pour juger de l'importance relative de ces activités et systèmes. Ces critères, ainsi que les décisions sur le choix des projets de vérification retenus, ont été approuvés par le comité directeur de la vérification de l'optimisation des ressources et par le président-directeur général. Le conseil d'administration et les gestionnaires en ont également été informés.

5.85 Bien que le processus de sélection et d'approbation des activités à vérifier ait été rigoureux et généralement bien documenté, trois activités importantes de la Commission n'ont pas fait l'objet d'un examen détaillé. Ce sont :

— La gestion des contributions des employeurs

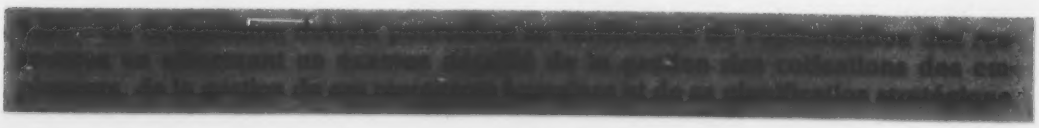
5.86 La Commission finance la quasi-totalité de ses opérations à même les contributions qu'elle prélève annuellement des employeurs. Cette activité a donc un impact important sur le financement de la Commission. Au cours des dernières années, la gestion des contributions a fait l'objet de vérification financière, mais non d'une vérification portant sur des éléments telles l'économie, l'efficience et l'efficacité.

— La gestion des ressources humaines

5.87 Bien que plusieurs projets de vérification aient abordé divers aspects de la gestion des ressources humaines, des éléments importants de celle-ci n'ont pas fait l'objet d'une vérification approfondie. La Commission a cependant prévu une vérification plus approfondie dans une étape subséquente.

— La planification stratégique

5.88 La planification stratégique est un concept de gestion assurant une planification à court et à long terme des activités d'une organisation, d'une façon ordonnée et en fonction de sa mission. Cette activité n'a été examinée que sommairement, une révision du processus de la planification stratégique étant alors en cours.



Commentaire de la Commission : *«La Commission est d'accord avec cette recommandation. Ces projets ont été inclus dans la planification annuelle et triennale de la Direction de la vérification interne.»*

Respect des normes de vérification de l'optimisation des ressources

5.90 Une prise de position sur la vérification dans le secteur public, publiée par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), porte sur les normes de vérification de l'optimisation des ressources. Ces normes ont trait aux qualités professionnelles requises des vérificateurs, à l'exécution de leur travail et au contenu de leurs rapports de vérification.

5.91 La Commission a pris les mesures nécessaires pour respecter ces normes lors de sa vérification de l'optimisation des ressources.

5

5.92 En effet, notre examen des dossiers de vérification a démontré que les vérificateurs possédaient une bonne connaissance des éléments pertinents et avaient la compétence requise pour satisfaire aux exigences du mandat qui leur a été confié.

5.93 Le rôle exercé par le président-directeur général, par le comité directeur de la vérification de l'optimisation des ressources, par celui de la Direction de la vérification interne ainsi que l'apport d'une ressource externe en méthodologie ont permis d'assurer l'encadrement nécessaire au personnel affecté à l'exécution des travaux.

5.94 Nous avons noté que la Direction de la vérification interne relevait directement du président-directeur général, ce qui contribue à son autonomie et à son indépendance.

5.95 La planification des travaux de vérification a été effectuée avec soin. Les vérificateurs avaient acquis une connaissance suffisante de l'entité, l'étendue de la vérification avait été bien déterminée et, enfin, un budget détaillé ainsi que les ressources nécessaires pour réaliser le mandat avaient été fixés à l'avance.

5.96 Dans l'ensemble, l'exécution de ce mandat a été réalisée conformément aux règles de l'art : le travail réalisé a été consigné pour valider les critères d'évaluation et une information probante suffisante et bien documentée supporte les constatations importantes. Ces dernières ont été inscrites aux rapports de vérification, leurs causes et effets ont été analysés et des recommandations ont été formulées en conséquence.

Mesures de correction et suivi des rapports de vérification

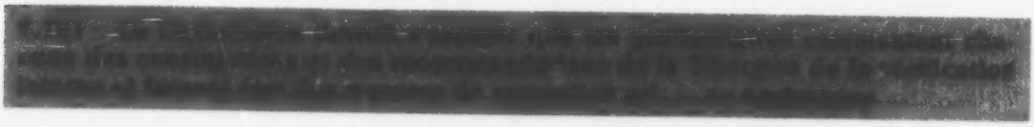
Commentaires des gestionnaires sur les observations

5.97 Pour assurer l'utilité de travaux de vérification de l'optimisation des ressources, il importe que les gestionnaires fassent part des mesures qu'ils entendent prendre à la suite des constatations et des recommandations de la Direction de la vérification interne.

5.98 Dans six cas sur neuf, les gestionnaires ont formulé des commentaires écrits sur chacune des recommandations et ont fait état des mesures de correction prises ou envisagées.

5.99 Pour deux autres cas, les gestionnaires ont présenté un plan d'action global résultant d'une restructuration de leurs activités, mais ils n'ont pas fait de commentaires sur chacune des recommandations. Cette façon de procéder permet difficilement de s'assurer que toutes les recommandations sont considérées et que des mesures de correction sont réellement prévues pour chacune d'elles.

5.100 Enfin, dans le cas d'un dernier rapport de vérification soumis en novembre 1989, la Direction de la vérification interne n'a pas obtenu de plan d'action de la direction concernée à la suite de ses constatations et de ses recommandations.



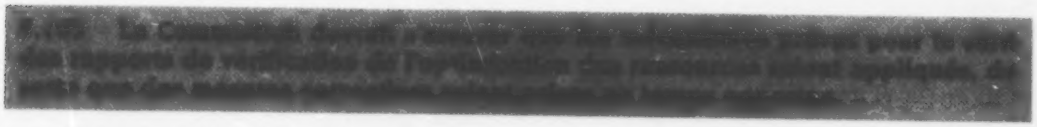
Commentaire de la Commission : «*La Commission est d'accord avec cette recommandation.*»

Mesures de suivi exercées par la Commission sur les rapports de vérification

5.102 La Commission doit instaurer des mécanismes de suivi des rapports de vérification. Ces mécanismes doivent permettre de s'assurer que les mesures correctives soient prises en temps opportun.

5.103 Un comité directeur de la vérification de l'optimisation des ressources, formé de sept gestionnaires de la Commission et de deux de l'extérieur, devait surveiller l'application des recommandations et en évaluer les impacts. Le comité n'a pas entrepris d'action à cet effet.

5.104 Par ailleurs, la Direction de la vérification interne s'est vu confier la responsabilité d'assurer le suivi annuel de ses vérifications et de déterminer si des mesures appropriées étaient prises à la suite des recommandations découlant de ses travaux de vérification. Au 31 mars 1991, les rapports de vérification de l'optimisation des ressources n'avaient pas encore fait l'objet d'un suivi par la Direction de la vérification interne, bien que certains dataient de plus d'un an.



Commentaire de la Commission : «*La Direction de la vérification interne a terminé en septembre 1991 un premier suivi des recommandations. À l'avenir, elle entend respecter sa procédure administrative de façon plus rigoureuse et soutenue. Avec la fin des travaux de la première phase de vérification intégrée, le comité directeur de la vérification intégrée a été aboli et, de fait, la responsabilité du suivi des recommandations n'avait plus sa raison d'être. C'est la Direction de la vérification interne qui assumera la responsabilité de faire le suivi et d'en faire rapport au président-directeur général.*»

Conformité à la directive du Conseil du trésor sur la vérification interne

5.106 En 1989, le Conseil du trésor a émis une directive précisant les mécanismes de vérification interne que les organismes du Gouvernement doivent mettre en place (C.T. 170407). Au printemps 1991, la Commission n'avait pas produit de plan de vérification interne pour ses activités de l'année 1990-1991, ni de rapport annuel pour l'exercice terminé le 31 mars 1990, contrevenant ainsi à la directive du Conseil du trésor. De plus, elle n'a pas formé de comité de vérification.

Commentaire de la Commission : *«La préparation du plan annuel est effectivement en retard. Cette lacune sera corrigée d'ici septembre 1991. Quant au rapport sur les activités, règle générale, la reddition se fait verbalement entre le président-directeur général et la directrice. Cependant, nous sommes d'accord pour consigner par écrit les activités réalisées au cours de l'année.*

«Quant au comité de vérification, la Commission révisera au cours de l'année la pertinence d'avoir ou non un comité.»

Rôle du conseil d'administration

5.108 Le règlement de régie interne de la Commission précise que les membres nommés par le Gouvernement forment le conseil d'administration. Il stipule aussi que le conseil d'administration exerce les pouvoirs de la Commission, notamment les suivants :

5

— définir les orientations, les objectifs et les politiques relatifs à la mise en oeuvre et à l'application de la loi;

— recevoir les rapports périodiques d'activités et obtenir tous les renseignements qui lui sont nécessaires;

— constituer des comités pour l'examen des questions qu'il détermine;

— approuver le budget de la Commission, l'acquisition et la disposition d'immeubles, l'ouverture et la fermeture de bureaux régionaux et le rapport annuel;

— faire au ministre les recommandations qu'il juge appropriées.

5.109 Pour la période de juin 1989 à janvier 1991, le conseil d'administration de la Commission a siégé trois fois, soit en octobre 1989, en mars et en juin 1990. Pourtant, la Loi sur les normes du travail prévoit que les membres du conseil d'administration se réunissent au moins une fois par trois mois.

5.110 Par ailleurs, nous n'avons pas trouvé de pratiques structurées assurant le conseil d'administration qu'il est bien informé des activités importantes de la Commission.

5.111 Nous avons examiné d'une façon plus particulière l'information soumise au conseil d'administration au sujet de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée par la Commission. L'exécution de cette vérification, de même que les rapports qui en découlent, sont à notre avis une source d'information importante pour les membres de la Commission. Le fait de connaître, en temps opportun, les forces ou les lacunes décelées dans la gestion des activités importantes de la Commission peut favoriser l'exercice du rôle du conseil dans la définition des orientations, des objectifs et des politiques relatifs à l'application de la loi.

5.112 Il nous est apparu que le conseil d'administration avait été renseigné sur la nature de la vérification effectuée et les différentes étapes retenues pour la réaliser, sur le choix des projets ainsi que sur le rôle du comité directeur. Cependant, à l'exception du rapport sur l'évaluation de la vérification interne, il n'a pas été informé des résultats présentés dans les différents autres rapports de vérification ni du suivi prévu des recommandations, même si certains rapports sont terminés depuis plus d'un an.

Commentaire de la Commission : «*La fréquence prévue à l'article 15 sera respectée.*

«*Quant aux informations sur les activités importantes de la Commission, un mécanisme a été instauré. Les cinq responsables de centre budgétaire prépareront un rapport concernant les activités importantes de leur secteur respectif. Ces informations seront transmises aux membres du conseil d'administration avant la tenue de chaque réunion.*»

Résultats de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée par la Commission des normes du travail

5.114 L'application de la politique gouvernementale sur la vérification interne permet aux organisations de mettre en place l'encadrement nécessaire à l'exécution de travaux de vérification, notamment ceux concernant l'optimisation des ressources. Les retombées d'une vérification de l'optimisation des ressources effectuée par des vérificateurs internes sont bénéfiques pour toute organisation.

5.115 Le vérificateur général livre ci-après des extraits des résultats des travaux entrepris par cet organisme, de son propre chef, dans le cadre d'une opération de vérification de l'optimisation de ses ressources, menée à l'interne.

Synthèse des résultats au terme de l'opération de vérification effectuée par la Direction de la vérification interne :

«*Afin de mieux apprécier les résultats de cette opération, il est important de décrire sommairement l'environnement dans lequel elle s'est réalisée.*

«*Ce mandat, lorsqu'il a débuté, se situait dans un contexte de changement. La Commission venait d'entreprendre un projet d'organisation axé sur l'amélioration de la performance et doublé d'objectifs visant l'excellence, l'amélioration de la qualité de vie et l'innovation. Ce projet mettait l'accent, en particulier, sur le service à la clientèle et les ressources humaines.*

«*Pour réaliser ce projet, la Commission se devait de faire une auto-évaluation de sa gestion et une remise en question de son vécu par rapport aux valeurs véhiculées dans le projet d'entreprise. Le mandat de vérification de l'optimisation des ressources fut un des moyens préconisés à cette époque comme outil d'évaluation devant être utilisé dans une perspective constructive. La Direction de la vérification interne jouait alors, à cet égard, un rôle important d'agent de changement dans l'organisation.*

«*La discussion au sujet des rapports de vérification s'est terminée en avril 1990. Cependant, les constatations et les recommandations qui suivent se rapportent à l'évaluation de la situation ayant eu cours de mars 1988 à juillet 1989.*

Traitement des demandes de renseignements :

«*L'ensemble des constatations observées lors de l'exécution du mandat amène à conclure que beaucoup d'efforts et d'améliorations ont été consentis au traitement des demandes de renseignements. Toutefois, les activités de cette fonction devraient être exécutées avec une meilleure connaissance des besoins de la clientèle desservie.*

«*À cet effet, il a été recommandé que la Commission précise davantage son orientation à l'égard du traitement des demandes de renseignements afin de faciliter la fixation d'objectifs et le suivi de leur atteinte.*

Gestion des plaintes et des enquêtes :

«La Direction générale de l'application des normes répond à son mandat d'enquêter sur les plaintes qui lui sont soumises et s'assure que les bureaux régionaux sont suffisamment organisés pour y répondre.

«Il a également été constaté, au moment de la vérification, que cette direction remettait en question les différents outils de travail en vigueur depuis plusieurs années, réévaluait certains de ses procédés et méthodes et recherchait des moyens en vue d'améliorer la qualité des services et le climat de travail.

«Selon les principales recommandations, la Direction, dans son encadrement, devrait viser à s'assurer que l'application de la loi dans le traitement des plaintes et des enquêtes soit effectuée de façon totalement uniforme. Les pratiques de gestion ne permettaient pas toujours aux gestionnaires d'évaluer la qualité, l'économie et l'efficience des activités, de s'assurer que les ressources consacrées à ces activités étaient justifiées et que la clientèle était satisfaite des services rendus. Entre autres, il a été recommandé d'améliorer le processus de planification.

5

Gestion des poursuites :

«La Direction des affaires juridiques dispose de l'infrastructure et des ressources nécessaires et s'acquitte de ses responsabilités en intentant des poursuites civiles.

«Cependant, l'examen de l'infrastructure et des procédés de gestion a démontré que la Direction oriente peu ses juristes. Il a été recommandé qu'elle se dote de pratiques juridiques, de normes relatives à l'attribution des dossiers et d'indicateurs de performance et de qualité. Il a également été recommandé que la Commission délègue certaines étapes du processus judiciaire aux juristes, en fonction de l'importance et de la nature des dossiers. De plus, l'information disponible, grâce au système en place, pourrait être davantage exploitée à des fins de gestion et permettre ainsi une meilleure reddition de comptes.

Gestion des programmes d'information :

«Il a été constaté que la Commission devrait mettre des efforts dans la détermination d'une stratégie corporative d'information et dans l'élaboration d'un plan d'action à la suite des orientations de la planification stratégique. Une meilleure coordination et une agrégation des programmes entre les différents intervenants devraient pallier les lacunes importantes constatées dans la réalisation des activités d'information.

«Il a été recommandé que l'atteinte des objectifs, les besoins et la satisfaction de la clientèle ainsi que le coût des ressources utilisées soient évalués.

Structure organisationnelle :

«La structure organisationnelle de la Commission permet de répondre en grande partie à la mission attribuée par la loi qu'elle administre, mais la mise en application de la planification stratégique pourrait la modifier. Il y aurait lieu de clarifier les rôles et les responsabilités pour certaines activités. De même il serait souhaitable d'évaluer la pertinence et le rôle des comités participant à la gestion de l'organisation et de préciser leur mandat et leur fonctionnement.

«De façon générale, l'information circule bien dans l'organisation et les canaux de communication sont clairement définis. Cependant, il a été recommandé d'améliorer la reddition de comptes dans l'organisation en effectuant une analyse plus approfondie de l'information et en faisant connaître les facteurs de succès.

Processus de planification :

«Plusieurs éléments de planification opérationnelle sont présents, et il existe des éléments de planification stratégique. Cependant, certaines améliorations devront être apportées, telles que l'agrégation des planifications opérationnelle et financière à la planification stratégique, l'élaboration d'objectifs observables et leur suivi.

«Il a également été recommandé que le rôle et le fonctionnement des différents comités intervenant dans le processus de planification soient révisés.

Gestion des ressources financières :

«Le système budgétaire a comblé certains besoins d'un processus de planification plus structuré. Il a été recommandé une réévaluation du processus budgétaire qui permettrait, entre autres, d'améliorer l'imputabilité des gestionnaires, d'agréger par direction la planification des activités et la planification budgétaire à la planification stratégique. De même, les gestionnaires devraient être plus engagés dans le processus d'analyse et de révision des prévisions budgétaires en cours d'année.

Gestion des ressources informatiques :

«De façon générale, les utilisateurs sont satisfaits des systèmes mis à leur disposition, de la fiabilité et de la disponibilité du service fourni par la Direction de la gestion de l'information. Également, celle-ci s'assure que la haute direction et les utilisateurs participent à la gestion des ressources informatiques.

«Il a été observé, chez les utilisateurs comme à la Direction de la gestion de l'information, certaines situations pour lesquelles les ressources informatiques n'ont pas toujours été gérées avec une préoccupation suffisante de rationalisation des ressources. Certains aspects liés à l'encadrement pourraient être améliorés par l'ajout ou la bonification de politiques, de normes et d'outils d'analyse.

«Bien que cette direction dispose de l'information nécessaire à des fins opérationnelles, il a été noté que la reddition de comptes n'assure pas que les gestionnaires disposent de toute l'information nécessaire à des fins de gestion.

Commentaire global de la Commission sur la mise en application des recommandations de la vérification interne :

«Au cours de l'automne 1991, la Direction de la vérification interne a effectué un suivi des recommandations incluses dans les différents rapports de vérification. Les constats généraux suivants s'en dégagent :

— Les recommandations émises dans les différents rapports de vérification ont bien été acceptées de façon générale.

— Pour les projets liés à la mission, à l'exception d'un rapport, plus de la moitié des recommandations sont en application ou en cours d'implantation. Pour les autres, la réflexion est amorcée et les directions concernées prévoient les réaliser au cours de 1991-1992. Concernant le rapport pour lequel aucun plan d'action n'avait été conçu, cette direction prévoit prendre en considération la majorité des recommandations formulées lors de la refonte administrative et informatique.

— Pour les projets liés à la gestion de l'organisation, plus de 90 p. cent des actions envisagées sont présentement en application ou en cours d'implantation.

«De plus, de cette expérience de vérification, la Commission a retiré des bénéfices intangibles issus de la démarche même préconisée par la Direction de la vérification interne. Mentionnons l'ouverture et la transparence dans la gestion, une attitude d'auto-évaluation et de remise en question de la part des gestionnaires et une très bonne collaboration de la part des employés et des gestionnaires.

«La Commission des normes du travail considère qu'investir dans la vérification de l'optimisation des ressources est un moyen efficace de faire prendre conscience aux gestionnaires et au personnel de l'importance de mieux gérer les ressources et les efforts en fonction d'un meilleur service à la population.»

Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain

Compensation versée pour le retrait préventif de véhicules ambulanciers

5.116 Dans notre Rapport annuel de l'an dernier (p. 88-89), nous avions recommandé à la Corporation de faire approuver, par le Gouvernement, une compensation versée à la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain, au montant de 2 198 722 $, pour se conformer aux dispositions de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-5 et modifications). Selon la Corporation, ce versement était nécessaire pour permettre le remplacement de véhicules ambulanciers afin de les rendre conformes aux normes d'équipement prévues à un Règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique. À la suite de notre recommandation, la Corporation nous avait indiqué que le remplacement accéléré des véhicules non conformes, effectué dans une situation d'urgence, avait dû être fait sans autorisation et qu'il s'agissait d'un déboursé non récurrent.

5.117 La Corporation ayant obtenu par la suite l'autorisation du Ministère, nous avions souligné qu'en vertu de sa loi constitutive, il revenait au Gouvernement, et non au Ministère, de déterminer les termes et conditions pour obtenir les ambulances qui leur étaient nécessaires.

5.118 Estimant que l'autorisation du Ministère était suffisante, la Corporation n'a toujours pas obtenu l'approbation requise en vertu de sa loi.

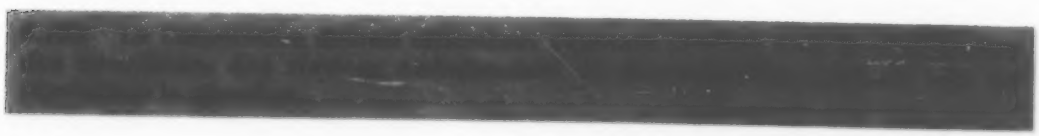
> ***Commentaire de la Corporation*** : *«La Corporation a obtenu une opinion juridique qui lui indique que le ministre de la Santé et des Services sociaux pouvait donner l'approbation requise. Cette opinion a été confirmée par une deuxième opinion sollicitée par la Corporation. De plus, la Corporation a aussi été informée que le ministre de la Santé et des Services sociaux avait obtenu une opinion concordante.»*

Pratique administrative

5.119 Depuis l'exercice 1989-1990, la Corporation paie, pour le compte de la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain, les salaires de membres du personnel administratif de cette dernière. Cette pratique permet de reconnaître les années d'ancienneté accumulées par ces employés à titre de techniciens ambulanciers.

5.120 Dans le cadre d'une entente verbale, la Coopérative devait rembourser périodiquement ces salaires. À la fin de janvier 1991, elle devait plus de 300 000 $ à la Corporation et, selon les informations obtenues, la possibilité de recouvrement de cette créance était pratiquement nulle. L'absence d'une entente officielle et la décision de la Corporation de laisser s'accumuler la créance constituent des éléments qui ont contribué à cette perte.

5.121 Depuis février 1991, la Corporation a commencé à récupérer les nouveaux montants versés à même les avances de fonds consenties à la Coopérative pour la location de véhicules ambulanciers.



5.123 [illegible]

Commentaire de la Corporation : *«La Corporation, à compter du 14 décembre 1990, a effectué des retenues sur les avances qu'elle versait à la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain; ceci afin d'opérer compensation des sommes qui lui étaient dues par la Coopérative. Le total des retenues, chacune d'un montant de 85 000 $ par 14 jours, aurait permis de rétablir un équilibre au 31 mars 1991 entre les sommes dues et les sommes à payer.*

«Toutefois, le 25 janvier 1991, la Coopérative déposait une proposition concordataire auprès de tous ses créanciers dont la Corporation. Cette proposition concordataire avait pour effet de «geler» cette somme de 314 856 $.

«Après le dépôt de la proposition concordataire, la Corporation, comme rapporté au Rapport du vérificateur général, a continué à opérer compensation à chaque versement sans toutefois pouvoir légalement récupérer la somme «gelée» par effet de la proposition concordataire.

«La Corporation entend renforcer ses contrôles sur le recouvrement de ce type de créance.»

Dépassement non autorisé de l'enveloppe budgétaire

5.124 En janvier 1991, le ministre de la Santé et des Services sociaux a fixé à 57 300 000 $ le budget de la Corporation pour l'exercice terminé le 31 mars 1991. Cette somme constituait une limite à ne pas dépasser sans son autorisation. Par la suite, le ministre a augmenté cette enveloppe budgétaire à 59 222 460 $.

5.125 Dans notre rapport du vérificateur sur les états financiers de la Corporation pour l'exercice terminé le 31 mars 1991, nous avons formulé un commentaire selon lequel l'enveloppe budgétaire de la Corporation avait été dépassée de plus de 900 000 $, sans que cette dernière n'ait demandé l'autorisation du ministre.

5.126 La Corporation devrait respecter les conditions déterminées par le ministre de la Santé et des Services sociaux relativement aux limites budgétaires qui lui sont imposées.

Commentaire de la Corporation : *«Le dépassement budgétaire est dû à trois dépenses non budgétisées :*

- *la somme de 314 856 $ que la Corporation n'a pu récupérer de la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain en raison de la proposition concordataire du 25 janvier 1991;*
- *une somme de 244 853 $ payée par la Corporation à la Coopérative en raison de l'entrée en vigueur de la taxe fédérale sur les produits et services à compter du 1er janvier 1991;*
- *le non-remboursement entier des intérêts payés par la Corporation sur les marges de crédit autorisées par le ministère de la Santé et des Services sociaux pour un montant de 348 603 $.»*

Régie de l'assurance-maladie du Québec

Gestion des codes d'identification et de leurs privilèges

5.127 Les codes d'identification permettent d'identifier les utilisateurs et de les rendre imputables de l'usage qu'ils font des ressources informatiques. La gestion de ces codes consiste à attribuer un tel code à l'arrivée d'un employé et à le lui retirer lors de son départ. Elle consiste également à retirer les codes d'identification inactifs, à attribuer des privilèges spéciaux aux codes d'identification pour l'accès aux différentes ressources informatiques et à mettre à jour les droits d'accès lors des affectations.

5.128 Notre vérification de cette gestion nous a permis de constater ce qui suit :

— le délai d'annulation d'un code d'identification à la suite du départ d'un employé est régulièrement supérieur à dix jours et dans certains cas excède vingt jours;

— un code d'identification a été utilisé plusieurs fois après que le détenteur ait quitté la Régie;

— plusieurs codes d'identification, appartenant principalement à des agences de facturation, n'ont pas été utilisés;

— certains codes d'identification ayant le privilège spécial voulant qu'aucun mot de passe ne leur soit associé possèdent aussi, en mode différé seulement, le privilège d'accès en mode écriture à toutes les ressources informatiques de la Régie.

5.129 Ces situations peuvent conduire à des accès non autorisés aux différentes ressources informatiques.

5.130 La Régie devrait mettre en place des contrôles appropriés afin d'améliorer la gestion des codes d'identification et de leurs privilèges spéciaux.

Commentaire de la Régie : *« La Régie reconnaît l'importance de la sécurité informatique et recherche l'amélioration de l'efficacité des moyens mis en place à cette fin. Des dispositions sont donc prises pour apporter des correctifs dans le but d'augmenter les contrôles sur la gestion des codes d'identification et de leurs privilèges spéciaux. »*

Gestion de la sécurité

5.131 La gestion de la sécurité s'effectue à l'aide d'un logiciel de contrôle d'accès, lequel attribue aux différents usagers les droits d'accès aux resscurces informatiques.

5.132 La Régie a conçu un programme de service qui permet de gérer l'attribution des pouvoirs nécessaires à la gestion de la sécurité. Compte tenu de son importance, l'utilisation de ce programme se doit d'être adéquatement contrôlé. Notre vérification démontre une insuffisance de contrôle à ce niveau.

5.133 En effet, une note de service de la Régie décrivant les conditions d'utilisation de ce programme stipule qu'une autorisation verbale est suffisante pour obtenir l'accès à la gestion de la sécurité et que cette attribution doit être temporaire. Nous avons découvert des attributions d'une durée de plus de dix jours dont une de cent neuf jours. De plus, à notre demande, trois attributions ont été annulées, car l'utilisation de ce programme de service n'était plus requise.

5.134 De plus, bien que l'attribution de la gestion de la sécurité à l'aide de ce programme de service soit enregistrée au journal des transactions et suivie par le responsable de la sécurité, la nature des interventions effectuées demeure inconnue.

5.135 En outre, tous les employés de la Direction du développement des systèmes et de la Direction de la technologie et du traitement informatique ont accès en mode écriture au fichier qui autorise l'utilisation du programme de service.

5.136 Ces situations peuvent conduire à une utilisation non autorisée de la gestion de la sécurité et menacer l'intégrité des ressources informatiques de la Régie.

5.137 [illegible]

5

Commentaire de la Régie : *«Les procédés entourant l'utilisation du programme de service, qui permettent de gérer l'attribution des pouvoirs nécessaires à la gestion de la sécurité, seront révisés afin de protéger le plus adéquatement possible l'intégrité des ressources informatiques de la Régie.»*

Accès aux ressources informatiques

5.138 Lors de notre vérification, nous avons noté que l'accès à certaines ressources informatiques est permis à des employés qui, de par leurs fonctions, n'ont pas besoin de ce privilège, menaçant ainsi l'intégrité des données.

5.139 [illegible]

Commentaire de la Régie : *«Les dispositions sont prises pour limiter au strict minimum l'accès aux ressources informatiques en tenant compte des fonctions exercées et des limites que nous imposent actuellement les logiciels de sécurité.»*

Régie des installations olympiques

5.140 La Régie des installations olympiques, en tant qu'organisme du Gouvernement, fait partie du champ de compétence du vérificateur général. Toutefois, celui-ci n'est pas tenu d'en vérifier les livres et comptes, puisque cette vérification est faite par d'autres vérificateurs nommés par le Gouvernement, conformément à la loi constitutive de la Régie. Dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler l'exercice du droit de regard sur les résultats des travaux effectués par le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du Gouvernement autre que le vérificateur général, nous avons examiné les rapports sur la vérification de l'optimisation des ressources réalisée à la Régie en 1989-1990.

5.141 La Régie en était alors à la troisième année de son programme de vérification de l'optimisation des ressources. Les rapports soumis à la direction par le vérificateur de la Régie au cours des deux premières années ont fait l'objet de commentaires dans le Rapport annuel du vérificateur général de 1989 (p. 96).

5.142 Le rapport de la troisième année signale certains aspects à corriger dans la gestion des ressources humaines et dans la gestion, par la vice-présidence marketing, des fonds alloués à la publicité et à la promotion.

5.143 Le vérificateur nous a informés que la Régie avait adopté, pour 1990-1991, un plan d'action visant à apporter certains correctifs aux lacunes signalées dans le dernier rapport en plus d'avoir procédé à une restructuration administrative, implanté la bureautique et adopté un plan directeur informatique.

5.144 Nous incitons la Régie à compléter son programme de vérification de l'optimisation des ressources, qui prévoit la vérification des systèmes d'information, des activités de relations publiques et de celles de la présidence. La Régie devrait également, tout comme pour le premier rapport, faire le suivi dans un délai raisonnable des recommandations formulées dans les deux derniers rapports de vérification à lui avoir été soumis. Ces derniers portaient sur les services techniques, la construction et les affaires juridiques incluant la gestion des documents, ainsi que sur les ressources humaines et le marketing.

> ***Commentaire de la Régie :*** *«Les commentaires relatifs à la gestion des ressources humaines ont été examinés par la direction de la Régie. Nous procédons présentement à une réorganisation de notre structure opérationnelle et la direction des ressources humaines relèvera de la présidence pour une période d'environ un an, soit le temps requis pour effectuer des correctifs.*
>
> *«À la suite de la réorganisation approuvée par le conseil d'administration, nous sommes présentement à la recherche d'une personne pour le poste de vice-président marketing. C'est un changement majeur qui, selon la volonté des administrateurs, permettra un nouveau style de gestion tout en apportant une attention aux commentaires formulés par les vérificateurs.*
>
> *«Cette réorganisation affecte aussi les services techniques. Certains changements sont déjà en vigueur, alors que d'autres le seront au cours des prochains mois. Cette nouvelle orientation doit permettre de mieux contrôler certains aspects des services techniques.*
>
> *«Finalement, la vice-présidence affaires juridiques a été abolie. Il s'agit maintenant d'une direction qui relèvera de la présidence.*
>
> *«Quant à la vérification de la présidence, le conseil ne voit pas l'utilité d'une telle démarche. En effet, les administrateurs suivent de près ce qui s'y passe et sont très actifs lors de nos réunions régulières ou dans tous les cas où nous avons recours à leurs connaissances.*

«La vérification des affaires publiques a été mise de côté à cause des restrictions budgétaires. Cependant, un comité des communications, composé du président et de deux administrateurs expérimentés dans cette sphère d'activités, a été mis sur pied il y a quelques mois dans le but d'encadrer cette direction.

«La vérification de la direction des systèmes d'information de gestion a été reportée à 1992-1993, car cette dernière sera en voie de développement au cours du prochain exercice financier.

«En terminant, soyez assuré que nous demeurons attentifs aux commentaires et recommandations de nos vérificateurs et leur assurons toute la collaboration nécessaire.»

Régie des rentes du Québec

Solde et financement du compte du Régime de rentes du Québec

5.145 Depuis la mise en vigueur du Régime de rentes du Québec, en juillet 1965, les cotisations et les revenus de placement s'y rapportant ont compensé les prestations versées et les frais d'administration, tout en permettant l'accumulation d'un actif net de 15,2 milliards de dollars au 31 mars 1991.

5.146 Jusqu'au 31 décembre 1986, le taux de cotisation au régime était fixé à 3,6 p. cent des gains cotisables des travailleurs. Par la suite, ce taux a augmenté de 0,2 p. cent par année pour atteindre 4,6 p. cent en 1991. Une modification à la loi, sanctionnée le 20 juin 1991, a fixé le taux de contribution à 4,8 p. cent pour 1992, à 5,0 p. cent pour 1993, 5,2 p. cent pour 1994, 5,4 p. cent pour 1995 et 5,6 p. cent pour 1996.

5.147 La plus récente analyse actuarielle, au 31 décembre 1988, prévoit qu'en maintenant, après 1996, une hausse annuelle de 0,2 p. cent jusqu'à ce que le taux atteigne 13,2 p. cent, les fonds accumulés du Régime demeureront suffisants pour payer les prestations dues.

Commentaire de la Régie : *«La Régie est d'accord.»*

Contrôles en milieu informatique

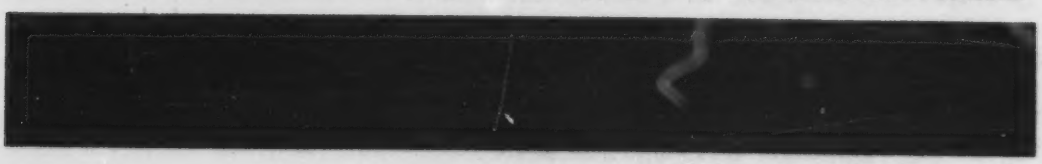
Protection des données et modifications aux programmes d'application utilisés en production

5.148 Les programmes d'application informatiques contiennent des contrôles importants qui assurent l'autorisation, l'exactitude et l'intégralité des données. Pour que ces contrôles soient efficaces, il est nécessaire que toutes les données traitées y soient soumises.

5.149 Nous avons constaté que la plupart des membres du personnel du Service du traitement des données peuvent modifier les fichiers de données des applications sans utiliser les programmes d'application. Les personnes qui soumettent un travail en différé bénéficient également de ce privilège.

5.150 Nous avons aussi constaté que la Régie protège ses données conservées sur disques magnétiques contre les accès non autorisés, mais non celles sur bandes magnétiques.

5.151 Par ailleurs, l'accès en mode écriture aux programmes d'application utilisés en production doit être réservé au groupe responsable de la mise en production. Ce contrôle permet de s'assurer que les modifications sont correctement testées, documentées et autorisées. Toutefois, nous avons constaté que plusieurs personnes autres que les responsables de la mise en production des programmes d'application y ont accès en mode écriture.



[redacted]

Commentaire de la Régie : «*Modifications aux fichiers de données. Le processus administratif pour la gestion des règles de sécurité a été conçu pour appliquer ce genre de contrôle.*

«*Donc, pour que ce contrôle soit appliqué au logiciel de contrôle d'accès (TSS), il faut d'abord que le détenteur du (des) système(s) identifie tous les fichiers jugés importants, ensuite que l'équipe responsable de l'entretien des systèmes identifie tous les programmes utilisés pour modifier chacun de ces fichiers. C'est un travail assez important.*

«*Nous prévoyons faire l'analyse de la situation et appliquer les contrôles qui seront décidés par le détenteur d'ici mars 92.*

«*Données sur bandes magnétiques. Ce problème était déjà identifié. La Division de la technologie poursuit ses recherches pour appliquer un contrôle sur les bandes magnétiques. On prévoit que ce contrôle sera appliqué d'ici la fin décembre 1991 en même temps que l'implantation de la version 4.3 du logiciel de contrôle d'accès.*

«*Modifications aux programmes d'application utilisés en production. Il est de la responsabilité du groupe responsable de la mise en production de faire ces modifications à l'aide des outils developpés à cet effet. Nous ferons en sorte que seulement les personnes autorisées puissent faire ces modifications.*»

Gestion des codes d'identification et des droits d'accès

5.154 Les codes d'identification permettent d'identifier les utilisateurs des ressources informatiques et de leur imputer l'usage qui en est fait, alors que les mots de passe qui y sont associés valident l'identité déclarée. Les droits d'accès, pour leur part, déterminent les ressources informatiques auxquelles les utilisateurs peuvent accéder.

5.155 À notre avis, les mesures prises par la Régie à l'égard de ces éléments n'assurent pas un contrôle suffisant. Par exemple :

— les codes d'identification ne sont pas toujours retirés immédiatement après le départ des employés;

— les droits d'accès ne sont pas toujours mis à jour lors de l'affectation des employés à de nouvelles tâches;

— l'accès à des fichiers contenant des codes d'identification et les mots de passe correspondants sont accessibles, en mode lecture, à des personnes non détentrices de ces codes d'identification. Certains de ces codes d'identification donnent accès à des privilèges importants.

[redacted]

Commentaire de la Régie : «*Codes d'identification et droits d'accès. La procédure est clairement définie dans le manuel du «Contrôle des accès informatiques». La responsabilité d'informer l'administrateur local concernant les mouvements du personnel ou le changement d'affectation d'employés relève de chaque gestionnaire. La faiblesse est au niveau de la sensibilisation. Dorénavant, nous exigerons des administrateurs locaux une révision mensuelle de tous les codes d'identité actifs versus le personnel en place afin d'assurer un suivi sur les départs.*

«Accès à des fichiers. Les correctifs appropriés seront apportés d'ici la fin de novembre 1991. Il s'agit de créer une librairie qui pourrait n'être accessible en mode lecture et en mode écriture qu'au personnel de Gestion de l'information.»

Modifications aux données

5.157 Le contrôle des modifications aux données s'appuie, d'une part, sur les contrôles en milieu informatique et, d'autre part, sur la révision des modifications apportées aux données.

5.158 Les données de base colligées par la Régie sur les cotisants au Régime et utilisées par la suite lors de la validation de l'admissibilité des bénéficiaires et du calcul des rentes à leur verser se retrouvent dans deux fichiers importants, soit :

— Le fichier d'inscription de la clientèle, en place depuis 1988 et dans lequel on retrouve notamment le nom, l'adresse, le numéro d'assurance sociale et la date de naissance des cotisants;

— Le registre des cotisants, effectif depuis 1988, où sont notamment inscrits, par numéro d'assurance sociale, les gains et les contributions annuels des cotisants.

5.159 Le registre des cotisants est tributaire des informations qui lui sont transmises, d'une part par le ministère du Revenu du Québec au sujet des contributions versées et des gains des travailleurs pour chacune des années d'imposition et, d'autre part, par Santé et Bien-être social du Canada, au sujet des individus ayant contribué au Régime de rentes du Québec et au Régime de pensions du Canada durant la période où ils devaient verser des contributions. De plus, le système registre des cotisants permet, lorsque nécessaire, la saisie en direct de ces informations par du personnel de la Régie.

5.160 Quant aux données relatives aux bénéficiaires d'allocations d'aide aux familles, elles sont inscrites dans une base de données. Celle-ci comprend notamment les noms du bénéficiaire et de ses enfants, le numéro d'assurance sociale du bénéficiaire, son adresse et la date de naissance des enfants.

5.161 La Régie apporte des modifications aux données apparaissant dans les fichiers susmentionnés. À ce sujet, nous avons observé les situations suivantes :

Fichier d'inscription de la clientèle et registre des cotisants

5.162 Toutes les modifications apportées à des données du fichier d'inscription de la clientèle et du registre des cotisants ayant un impact sur les rentes versées aux bénéficiaires actuels sont listées. Cependant, les modifications apportées à ces données par le personnel de la Régie ne sont pas intégralement révisées par une personne distincte de celle qui les a saisies.

5.163 Par ailleurs, les modifications apportées aux données du fichier d'inscription de la clientèle et du registre des cotisants sur les cotisants non bénéficiaires de rentes ne sont généralement pas listées.

5.164 Le système informatique du Registre des cotisants ne conserve pas l'historique des modifications et il n'est pas doté d'une fonction permettant leur impression. Le système informatique du fichier d'inscription de la clientèle, contrairement à celui du registre des cotisants, est doté d'une fonction permettant l'impression des modifications effectuées par le personnel de la Régie aux données d'identification des cotisants. Malgré l'existence de cette fonction, nous avons constaté que, depuis l'implantation de ce sys-

tème en 1988, seulement quelques modifications ont fait l'objet de rapports à la suite de demandes formulées par des gestionnaires.

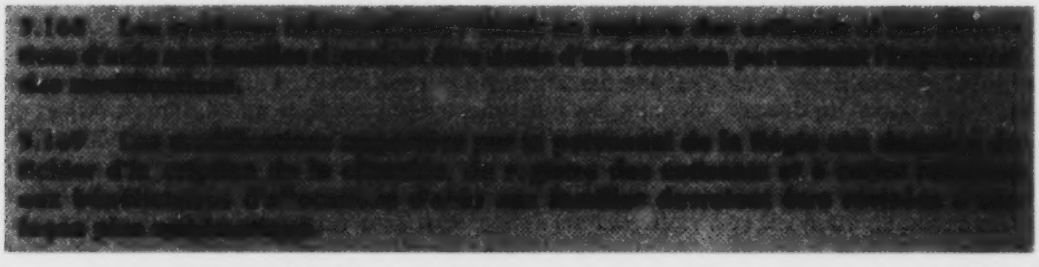
Allocations d'aide aux familles

5.165 Le système informatique conserve, pour chacun des bénéficiaires, le détail et la date des modifications apportées aux données et le nom de l'agent qui les a effectuées. Toutefois, ce système ne comporte pas de fonction permettant d'imprimer périodiquement toutes les modifications apportées aux données des bénéficiaires.

5.166 Selon le système actuel, la Régie ne peut savoir si des modifications ont été apportées aux données sans effectuer une vérification cas par cas à partir de l'historique de chacun des bénéficiaires d'allocations d'aide aux familles.

5

5.167 En conclusion, les commentaires déjà exprimés sur les contrôles en milieu informatique, ajoutés à ceux relatifs aux modifications apportées par la Régie aux données de base, permettent d'affirmer qu'il y a risque que des modifications non autorisées puissent être apportées aux données des cotisants et des bénéficiaires du Régime de rentes du Québec, ainsi qu'à celles des bénéficiaires d'allocations d'aide aux familles, sans qu'il soit possible de les détecter.



Commentaire de la Régie : *«Malgré les vérifications par échantillonage faites par la Régie, il est vrai qu'il subsiste un certain risque que des modifications puissent être apportées aux données des cotisants et des bénéficiaires du Régime de rentes du Québec, ainsi qu'à celles des bénéficiaires d'allocations d'aide aux familles sans que ces modifications n'aient été revisées par une personne distincte de celle qui les a saisies.*

«Pour pallier à cette situation de risque, la Régie conserve maintenant l'historique des interventions (ou modifications apportées aux données) et s'est fixée une priorité corporative dans son budget 1992-1993 concernant la qualité des données inscrites à ces fichiers informatiques. Il va sans dire que l'un des volets de cette priorité concernera l'assurance que la Régie doit avoir que des modifications non autorisées ne soient faites à ses fichiers sans être détectées.»

Traitement des données rejetées par le système du Registre des cotisants

5.170 Certaines transactions provenant soit du ministère du Revenu du Québec, soit de Santé et Bien-être social du Canada sont rejetées lors de leur traitement. Elles sont alors inscrites, selon le cas, sur des listes de rejets ou sur un fichier temporaire. L'inscription à ce dernier fichier a lieu lorsque, pour une année donnée, la Régie ne peut pas apparier les données d'identification reçues à l'égard d'un travailleur avec celles déjà inscrites à son sujet au fichier d'inscription de la clientèle.

5.171 Avant le 1er avril 1988, les données non appariées étaient versées dans un fichier temporaire appelé Registre des gains non identifiés. Ce registre existe toujours et il a déjà été l'objet de nos commentaires au cours d'années antérieures, notamment en 1985.

5.172 Depuis la mise en place, en avril 1988, d'un nouveau fichier temporaire appelé Registre des cotisants non identifiés, le volume de transactions inscrites à ce registre s'est accru très rapidement. D'avril 1988 à novembre 1990, selon les rapports disponibles, 330 000 transactions y ont été inscrites et la majorité se rapporte aux années 1986 à 1989. Leur valeur en contributions et gains est respectivement de 11,7 millions et 860 millions de dollars. Parmi ces transactions, 246 000 comportent des contributions et des gains moyens de 48 $ et 3 150 $ respectivement, tandis que les autres ne comportent aucune contribution.

5.173 Dans le but de faire le lien entre ces transactions et les cotisants, la Régie effectue périodiquement des appariements informatiques. Pour les cas ne pouvant être appariés, elle communique avec l'employeur ou le cotisant en vue d'établir un lien entre le relevé des revenus d'emploi ou la déclaration de revenus et le dossier du cotisant. Or, selon les informations obtenues de la Régie, elle a abandonné cette façon de faire depuis septembre 1990 en raison d'un manque de ressources.

5.174 Lors de notre vérification, nous avons sélectionné 25 enregistrements au registre des cotisants et 21 d'entre eux ont pu être reliés à un cotisant. Six de ces enregistrements auraient pu l'être au moyen d'appariements informatiques, lesquels n'avaient pas encore été effectués par la Régie au moment de notre vérification. Les 15 autres cas ont pu être appariés en employant des moyens que la Régie a cessé d'utiliser depuis septembre 1990. Les résultats de nos travaux démontrent donc qu'il est possible d'apparier bon nombre de ces inscriptions au Registre des cotisants non identifiés avec le Registre des cotisants.

5.175 Dans le cas des quatres enregistrements que nous n'avons pu rattacher à un cotisant, trois employeurs avaient cessé toute activité depuis un certain temps déjà et les recherches effectuées sur le dernier enregistrement n'ont donné aucun résultat. Ainsi, plus il s'écoule de temps entre le moment de l'inscription au registre des cotisants non identifiés et le début des recherches, plus faible est la probabilité d'appariement.

5.176 Nous estimons que l'impact annuel d'une inscription non identifiée, qui ne serait pas considérée au moment du calcul de la rente, pourrait atteindre en moyenne 36 $ pour un salarié et 108 $ pour un travailleur autonome.

5.177 Globalement, nous estimons que l'impact des données non appariées d'une année d'imposition peut représenter, en moyenne, un montant annuel pouvant atteindre 2 millions sur les futurs déboursés de rentes.

[redacted]

Commentaire de la Régie : *«À compter du 1er décembre prochain, une ressource permanente sera affectée à la régularisation des données inscrites au registre des cotisants non identifiés.*

«Un projet corporatif sous la coordination de la Direction du support aux opérations sera intégré à la Gestion budgétaire par objectif de 1992-1993. Il y aura des possibilités d'obtenir des ressources additionnelles dans le cadre de ce projet. Le règlement des données qui se retrouvent à ce registre est l'objet de constantes préoccupations de la part de la Régie qui sollicite du ministère du Revenu du Québec, chaque fois que l'occasion se présente, des efforts additionnels dans l'obtention d'informations de première valeur sur les relevés 1 et TP-1. Un message spécial, préparé par la Régie à l'intention des employeurs en vue de diminuer le nombre de ces données, sera expédié par le ministère du Revenu en décembre 1991 avec les formulaires servant à la préparation des relevés 1.»

Société de l'assurance automobile du Québec

Traitement des dossiers d'indemnisation

5.179 La Société a confié à ses agents d'indemnisation la responsabilité de déterminer l'admissibilité des victimes d'accidents d'automobile ainsi que le montant et la durée de leurs indemnités s'il y a lieu. Le contrôle de la qualité des interventions des agents d'indemnisation revêt une grande importance car, d'une part, leurs décisions sont finales (à moins qu'il n'y ait contestation de la part de la victime) et, d'autre part, la Société ne peut, selon la Loi sur l'assurance automobile (L.R.Q., chapitre A-25 et modifications), récupérer les sommes versées en trop à la suite d'une erreur commise dans le traitement d'une réclamation.

5.180 Dans notre rapport à l'Assemblée nationale de l'an dernier (p. 171-172), nous mentionnions que le contrôle de la qualité en indemnisation consistait essentiellement à vérifier les déboursés de 1 600 $ et plus ainsi que les cas ne correspondant pas aux normes sur le traitement des dossiers. Depuis novembre 1990, la Société a modifié son approche et examine maintenant les déboursés qui répondent à des critères particuliers pour les différents types d'indemnités payées. Ces nouvelles normes n'ont toutefois pas fait l'objet d'une autorisation officielle de la Société avant leur mise en vigueur.

5.181 Malgré ce changement d'approche, nous avons décelé des lacunes dans le contrôle de la qualité de l'indemnisation notamment concernant le paiement en double de montants forfaitaires et des erreurs dans l'établissement des montants de rentes.

[redacted]

Commentaire de la Société : *«À la suite des commentaires déjà émis par le vérificateur général sur le contrôle des déboursés de 1 600 $ et plus, le Service de la qualité et de l'information a modifié son mode d'intervention de façon à ce que les critères varient selon les types d'indemnités. Il s'agit d'une amélioration d'une activité de contrôle faite par ce service et les normes seront approuvées au niveau de la direction.*

«D'autre part, le système informatique a fait l'objet de modifications et ajouts majeurs pour tenir compte des nouvelles dispositions de la Loi 92. Les validations et contrôles informatiques ont été mis en place pour fonctionner de façon optimale.

«Enfin, l'adoption et l'implantation d'un programme de contrôle systématique du traitement, prévues pour l'automne 1991, devraient permettre graduellement une meilleure détection des erreurs et d'apporter les actions correctives appropriées.»

Protection des ressources informatiques et des données

Accès aux programmes et aux données

5.183 La Société détient des données nominatives, entre autres sur les victimes d'accidents d'automobile, les détenteurs de permis de conduire et les propriétaires de véhicules automobiles. Bien que les ressources informatiques et les données de la Société soient protégées par des logiciels de contrôle, nous avons relevé des lacunes dans l'exercice même des contrôles portant sur l'accès à ces ressources et à ces informations.

5.184 Ainsi, l'accès aux bibliothèques contenant les programmes d'application en production et les paramètres des logiciels d'exploitation et de soutien est accordé à des

groupes d'usagers dont les responsabilités ne le requièrent pas. En outre, la Société a omis de modifier ou d'annuler, pour les employés qui ont quitté la Société ou qui ont été affectés à d'autres tâches, leur droit d'accès aux transactions du système de l'indemnisation. De plus, le suivi exercé sur les accès aux transactions du système de l'indemnisation ne nous paraît pas être adéquat parce que, entre autres, l'information utilisée pour exercer ce suivi n'est pas accessible sous une forme appropriée.

5.185 Ces lacunes peuvent compromettre l'intégrité des programmes informatiques et des données.

[redacted]

Commentaire de la Société : *«La Société a prévu l'acquisition en 1991 d'un logiciel de graduation. Ce logiciel qui chapeautera la totalité des librairies de programmes d'application facilitera la mise en place de contrôles d'accès sous ACF2 couvrant les accès aux programmes d'application en production. Pour les bibliothèques des logiciels d'exploitation et de soutien, une révision des privilèges d'accès aux seules personnes requises est planifiée pour le début de l'année 1992.*

«Pour ce qui est de la mise à jour des droits d'accès aux transactions du système de l'indemnisation, un projet relatif à la sécurité «Renforcement des protections d'accès» est actuellement en cours et permettra d'améliorer dès 1991 ces contrôles. Il prévoit l'usage du nouveau système de gestion des ressources humaines «ARH», ce qui réduira les délais de réaction.

«Un délai d'annulation subsistera toujours, malgré la mise en place de ces mesures. Les responsables locaux de sécurité disposent des moyens pour intervenir vis-à-vis des gestionnaires et les sensibiliser à la nécessité d'agir de façon préventive en demandant l'annulation des droits d'accès, à l'échéance du jour même du départ ou de l'affectation d'un employé.

«Plus précisément à la Vice-présidence aux services aux accidentés, divers contrôles ont été implantés progressivement au cours de l'automne 1990. Le contrôle des employés qui quittent la Vice-présidence est effectué à l'aide d'une liste émise mensuellement par le logiciel ACF2 qui extrait l'information à partir du logiciel SAGIP (fichier servant à produire la paie des employés). L'annulation ou la modification d'un droit d'accès est faite à partir de cette liste. Pour ce qui est des employés des autres vice-présidences qui ont accès au système de l'indemnisation et qui quittent la Société, la vérification est faite à partir de la liste «codes d'identité annulés» également émise mensuellement.

«Des rappels ont aussi été faits aux gestionnaires d'informer le responsable local de la sécurité de l'affectation d'un employé à d'autres tâches à l'intérieur de la Société, d'un départ ou d'une absence prolongée et ce, à l'aide du formulaire «Demande relative à un code d'identité».

«Enfin, deux demandes d'améliorations exigeant du développement informatique seront traitées en priorité au cours des prochaines versions du système afin d'améliorer le contrôle des accès. Ces demandes visent à obtenir de l'information pour connaître qui a accès au système, par traitement et par unité administrative.»

Contrôle de la graduation des programmes

5.187 Le passage des programmes d'un environnement de test à un environnement de production (désigné par le néologisme graduation) constitue une étape critique du processus d'entretien des systèmes informatiques.

5.188 Or, certains programmes ne sont pas contrôlés adéquatement lors de leur graduation. La Société a réalisé, au cours de l'année 1990, des études portant sur la graduation des programmes; toutefois, elle n'a encore arrêté aucune orientation précise à ce sujet.

5.189 Un processus inadéquat de graduation des programmes peut compromettre l'intégrité des programmes utilisés.

[redacted]

Commentaire de la Société : *«Dans sa planification des travaux informatiques pour 1991 la Société a prévu l'acquisition d'un logiciel de graduation. Ce projet est en cours de réalisation et se poursuivra en 1992 et 1993. La finalisation de ce projet permettra de combler les lacunes identifiées dans la constatation du vérificateur général.»*

Évaluation de la réserve actuarielle

5.191 La réserve actuarielle de la Société au 31 décembre 1990 représente une estimation du montant nécessaire au paiement de toutes les indemnités, présentes ou futures, découlant d'accidents survenus avant le 1er janvier 1991.

5.192 Le montant de la réserve actuarielle est établi en utilisant des hypothèses et des méthodes actuarielles qui reflètent un esprit de continuité et une prudence de bon aloi.

5.193 Or, cette prudence des actuaires de la Société dans l'établissement de la réserve actuarielle, combinée à une conjoncture économique favorable et à un bilan routier amélioré, a contribué au cours des dernières années au dégagement de sommes importantes qui ne s'avéraient plus être requises pour pourvoir aux obligations de la Société envers les victimes d'accidents d'automobile. C'est ainsi qu'en 1990, la Société a dégagé 195,6 millions de dollars de sa réserve actuarielle, qu'elle a versés dans sa réserve de stabilisation.

5.194 L'expérience passée a incité les actuaires de la Société à faire progressivement preuve de moins de conservatisme dans l'établissement du montant de la réserve actuarielle. Ceci s'est traduit par des hypothèses économiques correspondant à un taux de rendement réel plus élevé ainsi qu'à une réduction sensible des taux de persistance d'incapacité après la cinquième année. Ces modifications d'hypothèses sont les principaux facteurs à l'origine des redressements de la réserve actuarielle au cours des dernières années.

5.195 Bien que les hypothèses utilisées par les actuaires de la Société soient conformes aux principes actuariels généralement reconnus et en dépit des modifications apportées à ces hypothèses au cours des années, la réserve actuarielle demeure conservatrice, entre autres à l'égard des hypothèses économiques et de celles relatives aux durées d'incapacité des victimes et à l'égard de la provision pour frais de gestion futurs. Des redressements relativement importants sont donc encore prévisibles pour les prochaines années.

5.196 Par ailleurs, pour évaluer la portion de la réserve requise pour couvrir les indemnités autres que celles de remplacement de revenu et les rentes de décès, qui totalise 522 millions de dollars au 31 décembre 1990, la Société utilise une méthode reposant essentiellement sur l'évolution des déboursés pour projeter les déboursés anticipés dans le futur. Elle détient pourtant des informations relatives à la fréquence et à la gravité des accidents qui lui permettraient d'effectuer une évaluation plus précise de la réserve actuarielle requise pour ces indemnités.

[redacted]

Commentaire de la Société : *«La réserve pour les «Autres indemnités», ne constitue que 18 p. cent de la réserve actuarielle totale et nous la jugeons relativement précise. Toutefois, dans un souci constant d'amélioration, nous avons décidé de raffiner certains aspects de l'évaluation de cette réserve afin d'en améliorer les résultats. Ces raffinements se font dans le cadre de la refonte des systèmes de l'actuariat et seront effectifs pour l'évaluation de la réserve au 31 décembre 1991.*

«La réserve pour frais de gestion futurs a été établie en 1981 et maintenue depuis lors parce que l'article 153 de la Loi sur l'assurance automobile le permet et que les sains principes actuariels et les saines pratiques qui en découlent recommandent le maintien d'une telle réserve.

«La méthode utilisée pour l'évaluation de cette réserve est actuariellement correcte et donne des résultats qui nous apparaissent raisonnables. C'est la même méthode qui est utilisée depuis plusieurs années mais comme tous les éléments de l'évaluation de la réserve, elle fera l'objet d'une revue en profondeur au cours des prochaines années.

«Finalement, les hypothèses et les méthodes utilisées pour l'évaluation de la réserve actuarielle font l'objet d'une revue constante. À titre d'exemple, la Société révisera en 1991 les hypothèses et méthodes utilisées pour l'évaluation des «Autres indemnités» tel que mentionné ci-haut. De plus, des études sont en cours sur l'hypothèse du taux de rendement réel ainsi que sur une revue en profondeur des taux de persistance d'invalidité.»

Réserve de stabilisation

5.198 Dans notre Rapport à l'Assemblée nationale de l'an dernier (p. 184-185), nous mentionnions que la Société n'avait pas défini les fins précises auxquelles sa réserve de stabilisation devrait servir ni élaboré de politique permettant de déterminer le niveau de suffisance de cette réserve. Compte tenu que la réserve actuarielle est suffisante pour pourvoir aux obligations de la Société envers les victimes d'accidents d'automobile, la réserve de stabilisation (qui totalise 1,07 milliard de dollars au 31 décembre 1990), serait excédentaire des besoins financiers de la Société en l'absence de critères précis déterminés par celle-ci.

5.199 La Société n'a pas déterminé de fins précises à la réserve de stabilisation à part révéler que cette réserve doit être redistribuée aux assurés sous différentes formes, entre autres, par des baisses ou des gels des contributions ou par une majoration des indemnisations. Elle n'a pas non plus fixé de paramètres quant à la valeur où devrait se situer la réserve de stabilisation.

Commentaire de la Société : *«Les fins de la réserve de stabilisation ont été précisées à nouveau par une résolution du conseil d'administration de la Société lors de l'approbation des états financiers de l'année 1990. Le contenu de cette résolution est repris dans les notes complémentaires aux états financiers de la même année.*

«Par conséquent, dans ses projections financières à moyen terme, la Société tient compte de toute la réserve de stabilisation pour établir ses besoins en financement. Ainsi, en appliquant la réserve de stabilisation aux besoins de financement, la Société peut différer les augmentations de tarifs qui, autrement, seraient immédiates et supérieures à 25 p. cent. Au contraire, c'est la prise en considération de cette réserve qui a permis d'annoncer la baisse des contributions d'assurance de l'ordre de 37 millions de dollars annuellement qui était effective à compter du mois d'août 1991.

«La réserve de stabilisation est essentielle au maintien du niveau des contributions d'assurance et toute baisse rapide de cette réserve aurait des effets importants sur la tarification. C'est pourquoi la loi limite la redevance que la Société verse au Fonds consolidé du revenu en cas de baisse subite de la réserve de stabilisation. Ainsi, cette redevance ne peut avoir pour effet de porter la réserve de stabilisation à moins de 20 p. cent de la réserve actuarielle.»

Société des alcools du Québec

Présentation aux états financiers du passif relatif au Régime de retraite des fonctionnaires

5.201 La Société des alcools du Québec, en tant qu'entreprise du Gouvernement, fait partie du champ de compétence du vérificateur général. Toutefois, celui-ci n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes de la Société, puisque cette vérification est faite par d'autres vérificateurs nommés par le Gouvernement, conformément à la loi constitutive de la Société. Dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler l'exercice du droit de regard sur les résultats des travaux effectués par le vérificateur des livres et comptes d'une entreprise du Gouvernement autre que le vérificateur général, nous avons examiné les états financiers de la Société pour les exercices terminés les 31 mars 1990 et 1991, ainsi que les rapports des vérificateurs sur ces états financiers.

5.202 Nous avons constaté, à l'examen de ces états financiers, que la Société indique, par voie de note complémentaire, qu'une évaluation actuarielle du passif, résultant des services rendus antérieurement au 31 décembre 1975 par ses employés participant au Régime de retraite des fonctionnaires, a été établie à 88,8 millions de dollars. La Société impute donc annuellement à ses opérations courantes le montant versé à titre de remboursement de ce passif, en plus du coût des prestations de retraite accordées en échange des services rendus au cours de l'exercice.

5.203 En procédant par voie de note plutôt qu'en comptabilisant un passif aux états financiers, la Société donne effet à une interprétation qu'elle a faite de la documentation produite par le Gouvernement en 1978, lors de l'établissement du mode de remboursement des 88,8 millions de dollars établis à partir d'une évaluation actuarielle. Cette interprétation veut que ce montant représente le déficit actuariel relativement aux services passés des employés de la Société au 31 décembre 1975 et que la Société traite ce montant comme si les obligations relatives au Régime de retraite des fonctionnaires étaient à sa charge; si tel eut été le cas, il aurait alors été approprié de l'amortir sur la durée moyenne estimative restante de la vie active des employés.

5.204 Or, selon le vérificateur général, le Régime de retraite des fonctionnaires étant à la charge du Fonds consolidé du revenu, les seules obligations de la Société à son égard consistent à payer la contribution d'employeur au fur et à mesure qu'elle est due. En 1978, le Gouvernement donnait effet à sa décision de financer les coûts du régime sur une base de comptabilité d'exercice plutôt que sur une base de comptabilité de caisse; les contributions de l'employeur devenaient alors payables. De ce fait, la Société devait une somme de 88,8 millions de dollars relative au passif résultant des services rendus avant le 31 décembre 1975 et le Gouvernement en fixait le mode de remboursement sur 23 ans. Ainsi, le solde impayé au 31 décembre 1975, établi sur la base d'une évaluation actuarielle, possède à notre avis toutes les caractéristiques d'un passif selon les principes comptables généralement reconnus.

5.205 La comptabilisation de la contribution de 72 millions de dollars, impayée au 31 mars 1991, aurait eu pour effet de montrer un déficit accumulé de 69 millions de dollars aux états financiers de la Société à cette même date.

5.206 Nous sommes d'avis que la Société devrait comptabiliser ce passif à ses états financiers.

> ***Commentaire de la Société :*** *«Dans le présent cas, le vérificateur général ne tient pas compte du fait que le déficit actuariel évalué à 88,8 millions de dollars en date du 31 décembre 1975 est composé d'un déficit d'expérience et d'un montant pouvant résulter d'un changement au mode de*

capitalisation du régime. Comme il est impossible de disséquer ces deux montants, la Société a jugé, à partir de la documentation produite au moment de la prise en charge par le Fonds consolidé du revenu des obligations relatives au Régime de retraite des employés de la Société, que le montant de 88,8 millions de dollars représentait le déficit actuariel relativement aux services passés et la valeur actuelle des pensions en cours de ses employés au 31 décembre 1975.

«La Société a jugé approprié d'amortir ce déficit actuariel sur une période de 23 ans représentant à cette date la durée moyenne estimative restante de vie active de ses employés. Cette décision est conforme aux principes comptables généralement reconnus de l'époque et elle respecte les nouvelles normes concernant la comptabilisation des charges de retraite publiées en 1986 par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

«De plus, pour la Société, la question n'était pas de passer au 31 décembre 1975 d'une méthode de comptabilité de caisse à la méthode de comptabilité d'exercice en ce qui concerne ses charges de retraite. En effet, il s'agissait plutôt d'être en présence du déficit actuariel déterminé par des études actuarielles faites à l'époque. En ce sens, la totalité de l'engagement actuariel au 31 décembre 1975 a été assumée par la Société et non par le Fonds consolidé du revenu. Par conséquent, la Société se retrouve dans le même cas qu'une entreprise qui aurait instauré son propre régime.»

Société d'habitation du Québec

Vérification du maintien de l'admissibilité des bénéficiaires de certains programmes d'habitation

5.209 La Société octroie des subventions en vertu de divers programmes, notamment le Programme d'aide à la mise de fonds, lequel vise à permettre l'achat d'une première résidence principale, et le Programme d'aide à la restauration résidentielle, qui favorise la restauration des logements les plus détériorés. Les bénéficiaires de ces programmes doivent respecter certaines conditions pour une période déterminée, sous peine de perdre leur subvention en tout ou en partie.

5.210 Par le Programme d'aide à la mise de fonds, la Société garantit, pendant une période de 7 ans, un prêt que l'acheteur d'une résidence obtient d'une institution financière. Ce prêt peut atteindre 10 p. cent de la valeur de l'hypothèque, sans toutefois dépasser 7 000 $. La Société assume en outre le paiement des intérêts sur le prêt pendant la même période. En vertu du Programme d'aide à la restauration résidentielle, la Société rembourse le capital et les intérêts d'un emprunt effectué par un propriétaire jusqu'à concurrence de la promesse de subvention de la Société.

5.211 Dans le cadre du Programme d'aide à la mise de fonds, la Société a dépensé 17 716 000 $ en 1990 et s'est engagée à contribuer, pour une période n'excédant pas 7 ans, au paiement des intérêts sur des prêts totalisant 174 000 000 $ au 31 décembre 1990. Par ailleurs, dans le cadre du Programme d'aide à la restauration résidentielle, qui a pris fin en octobre 1986, elle a dépensé 17 707 000 $ en 1990 pour des engagements antérieurs et, au 31 décembre 1990, il lui restait 14 800 000 $ à payer au cours des prochaines années.

5.212 Nous n'avons pas trouvé de preuve qu'une vérification ait été faite auprès des bénéficiaires de ces deux programmes, afin de s'assurer qu'ils y étaient toujours admissibles. Une telle intervention aurait pu permettre à la Société d'arrêter le paiement de subventions ou de récupérer des sommes versées à des bénéficiaires ne respectant plus les conditions des programmes.

Commentaire de la Société : *«Le programme d'aide à la mise de fonds. La mise en oeuvre de ce programme a été autorisée en mai 1988 et les premiers bénéficiaires n'ont été admis qu'à l'automne de la même année. Ce programme prévoit, entre autres, le paiement des intérêts sur les prêts garantis par la Société pour une période n'excédant pas sept ans.*

«En plus des vérifications usuelles qui sont effectuées lorsqu'un bénéficiaire communique avec la Société, il importe de mentionner que le système informatique qui a été développé pour la gestion de ce programme comporte un mécanisme de vérification du maintien de l'admissibilité qui n'a pas encore été utilisé en raison du peu de temps qui s'est écoulé depuis l'admissibilité des premiers bénéficiaires.

«Il est par ailleurs prévu qu'une vérification de cette nature soit effectuée avant la fin de l'exercice en cours.

«Le programme d'aide à la restauration. Le programme, ici concerné, est connu sous le nom de «Loginove» et il a pris fin en octobre 1986.

«La subvention accordée devait se gagner sur une période de cinq ans et le propriétaire-bailleur devait, durant cette période, respecter les engagements suivants sous peine de perdre une partie ou en totalité sa subvention :

— *ne pas reprendre possession du bâtiment ou d'un logement de ce bâtiment pour s'y loger;*

— *ne pas vendre le bâtiment à moins que le futur acquéreur s'engage, à son tour, à ne pas reprendre possession d'un logement de ce bâtiment pour s'y loger.*

«Le but premier de ces engagements était donc d'empêcher le propriétaire-bailleur d'évincer un de ses locataires, et ce, pour une période de cinq ans. Pour arriver à cette fin, la Société d'habitation du Québec imposait aux propriétaires de conclure, avec la majorité de ses locataires, une convention précisant, entre autres, son obligation de ne pas reprendre possession de ce logement.

«Ainsi informé, le locataire avait la possibilité de faire valoir ses droits auprès de la Société et/ou de la Régie du logement. Par ailleurs, nous pouvions compter sur notre réseau de municipalités-mandataires (106) pour nous dénoncer le non-respect de ces engagements.

«La Société entend mettre en place des mécanismes de contrôle pour s'assurer du maintien de l'admissibilité des bénéficiaires.»

Société immobilière du Québec

Gestion des codes d'identification et des privilèges qui y sont rattachés

5.214 Les codes d'identification permettent d'identifier les utilisateurs et de les rendre imputables de l'usage qu'ils font des ressources informatiques. La gestion de ces codes consiste à attribuer un tel code à l'arrivée d'un employé et à le lui retirer lors de son départ. Elle consiste également à retirer les codes d'identification inactifs, à attribuer des privilèges spéciaux aux codes d'identification pour l'accès aux différentes ressources informatiques et à mettre à jour les droits d'accès lors des affectations.

5.215 Notre vérification de cette gestion nous a permis de constater ce qui suit :

— le délai d'annulation d'un code d'identification à la suite du départ d'un employé est régulièrement supérieur à dix jours;

— le formulaire d'annulation de codes d'identification n'est presque jamais utilisé par les gestionnaires de la Société;

— les codes d'identification ne sont pas attribués en exclusivité à des individus. L'octroi de codes d'identification à des groupes ne permet pas l'imputabilité individuelle;

— quelques codes d'identification ont été utilisés plusieurs fois après le départ de leur détenteur;

— les possibilités d'utilisation de certains codes d'identification sans qu'aucun mot de passe ne leur soit associé. Ceci peut permettre l'accès en mode écriture à des ressources informatiques critiques de la Société.

5.216 Ces situations peuvent conduire à des accès non autorisés aux différentes ressources informatiques de la Société.

Commentaire de la Société : *«La Société est d'accord avec la recommandation du vérificateur général et voit présentement à renforcer ses contrôles sur la gestion des codes d'identification et à restreindre aux mesures d'urgence l'usage possible des codes d'identification ayant un privilège spécial. Les procédures sont présentement en révision et un examen des codes d'identification a déjà été entrepris pour apporter les modifications nécessaires.»*

Accès aux données traitées par l'application «Facturation des ententes d'occupation»

5.218 Les données traitées par l'application «Facturation des ententes d'occupation» sont conservées sur les disques rigides des micro-ordinateurs.

5.219 Lors de notre vérification, nous avons constaté que ces données n'étaient protégées par aucun logiciel de contrôle d'accès et que cette lacune n'était pas compensée par des contrôles d'accès physiques suffisants.

5.220 Une personne pourrait donc apporter des modifications non autorisées à ces données, compromettant ainsi leur intégrité. Comme cette personne n'aurait pas eu à s'identifier au préalable, il serait difficile, voire impossible, de connaître son identité.

Commentaire de la Société : «*La Société est d'accord avec la recommandation du vérificateur général à l'effet de renforcer ses contrôles aux données conservées sur les disques rigides des micros-ordinateurs.*

«*Une directive visant l'utilisation de la clé physique du micro pour limiter l'accès aux données sera transmise aux usagers. De plus, un logiciel sera installé pour les cas où l'utilisation de la clé physique s'avère impossible.*»

5

Remarques et commentaires

Ministère de l'Agriculture,
des Pêcheries et de
l'Alimentation

Aperçu général

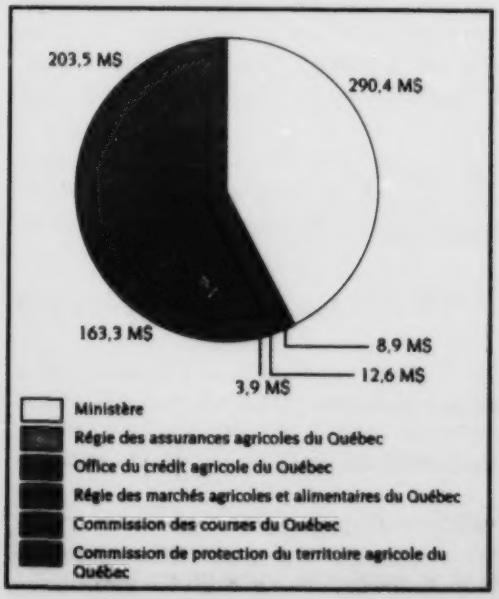
6.1 La Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (L.R.Q., chapitre M-14 et modifications) confère à celui-ci la responsabilité d'appliquer des politiques et des programmes d'aide financière et de fournir des services conseils dans les domaines de la production, la transformation, la distribution, la commercialisation et la consommation des produits bio-alimentaires au Québec. Le ministre a la responsabilité de l'application de 52 autres lois ou parties de lois.

6.2 Le Ministère s'est donné pour mission d'orienter l'industrie bio-alimentaire en tenant compte de l'évolution des marchés tout en favorisant la promotion des intérêts du secteur et en lui garantissant une protection qui en assure la pérennité.

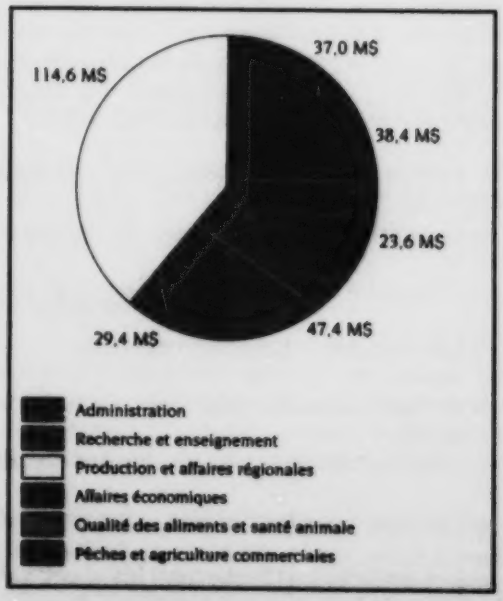
6.3 L'industrie bio-alimentaire comprend l'agriculture, les pêcheries et la transformation des aliments et des boissons; elle occupe une place importante dans l'économie québécoise. Ainsi, en 1989, la valeur de la production agricole commercialisée a atteint 3,66 milliards de dollars, celle des captures dans le secteur maritime s'est élevée à 79,5 millions de dollars et celle des entreprises de transformation du secteur des aliments et des boissons s'est chiffrée à 10,8 milliards de dollars. Le Québec a atteint un degré d'autosuffisance de 75 p. cent en produits alimentaires; les exportations totalisaient 1,1 milliard de dollars en 1989. L'industrie bio-alimentaire emploie 356 000 personnes, soit 11,7 p. cent de l'emploi total au Québec et contribue à quelque 10 p. cent du produit intérieur brut.

6.4 Pour l'année financière terminée le 31 mars 1991, l'effectif autorisé du Ministère représentait 2 911 années-personnes. Son budget total était de 682,6 millions de dollars, dont 392,2 millions destinés aux organismes sous la responsabilité du ministre et 290,4 millions à la gestion du Ministère. Les graphiques suivants en présentent la répartition plus détaillée.

RÉPARTITION DU BUDGET TOTAL 1990-1991 (682,6 M$)



PORTION AFFECTÉE À LA GESTION DU MINISTÈRE 1990-1991 (290,4 M$)



Étendue et portée de la vérification

6.5 Nous avons effectué une vérification des données financières du Ministère pour l'année terminée le 31 mars 1991 conformément à notre méthodologie de vérification des états financiers du gouvernement du Québec. Nous avons examiné la conformité des opérations du Ministère aux lois, règlements, politiques et directives qui les régissent.

6.6 Nous avons également réalisé une vérification de l'optimisation des ressources afin de déterminer si le souci d'économie et d'efficience était présent chez les responsables de la gestion, si ceux-ci avaient mis en place les moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités. Le bien-fondé des politiques et des objectifs des programmes n'a cependant pas été mis en cause.

6.7 Nous avons orienté notre vérification de l'optimisation des ressources principalement sur les activités de gestion de l'aide à la clientèle et de la qualité des aliments. Nous avons considéré surtout les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1991, mais certains de nos commentaires portent sur des situations antérieures à cette période ou encore, sur des événements qui se sont poursuivis jusqu'à la fin de mai 1991.

6

6.8 Nous avons exclu de notre vérification les activités liées à la recherche, à l'enseignement, aux secteurs des pêches et de l'aquiculture commerciales ainsi que celles des organismes relevant directement de l'autorité du ministre. Par contre, nous avons considéré certains liens entre ces dernières entités et le Ministère.

Résultats de notre vérification

Les orientations stratégiques du Ministère

6.9 En octobre 1988, le Ministère, de concert avec les organismes sous la responsabilité du ministre, incluant la Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires, entreprenait une démarche qui a conduit à la définition du projet bio-alimentaire 1990-1993. Ce projet a été élaboré à la suite d'une consultation auprès des employés du Ministère, de représentants des secteurs de la production, de la transformation et de la distribution, d'institutions financières et d'autres personnes participant à la production agricole. Le projet bio-alimentaire comporte les dix cibles stratégiques suivantes :

— La conservation des ressources : des richesses à protéger

— La gestion des entreprises : le pari de la compétitivité

— La qualité des aliments : une préoccupation constante

— Les marchés : saisir les occasions

— Les communautés régionales : un dynamisme à maintenir

— L'innovation et le transfert technologique : un facteur de réussite

— Les services à la clientèle : des ressources humaines responsables

— Les intérêts du Québec sur les plans national et international : une promotion énergique

— La valorisation du secteur : une image de marque à communiquer

— L'harmonisation des actions : un partenariat à développer.

6.10 Le Ministère a axé la gestion du projet bio-alimentaire sur la régionalisation et la décentralisation de ses activités. Les gestionnaires sont chargés de la mise en oeuvre du projet, de l'évaluation des résultats obtenus et de la production d'un bilan de réalisation.

6.11 L'importance que le Ministère a accordée à la responsabilisation des gestionnaires des régions pour l'élaboration et la gestion du projet bio-alimentaire lui a valu, en mai 1991, le troisième prix national, pour gestion innovatrice, de l'Institut d'administration publique du Canada.

L'aide à la clientèle

6.12 Le secteur bio-alimentaire a beaucoup évolué depuis quelques années. La dernière décennie a été marquée par la diversification de l'agriculture, le développement technologique, les accords commerciaux avec d'autres pays ainsi que l'apparition de nombreuses entreprises privées offrant des services conseils dans ce domaine. Au cours des 10 dernières années, le nombre d'exploitations agricoles au Québec a diminué d'environ 25 p. cent, pour se situer à près de 40 000. Pendant cette même période, les ressources humaines affectées à l'aide à la clientèle en régions ont diminué de 13 p. cent. De même, le montant annuel de l'aide financière versée aux producteurs agricoles par le Ministère, et gérée par les bureaux régionaux, est passé de 61,8 millions de dollars à 30,8 millions de dollars, soit une baisse de l'ordre de 50 p. cent. La nature du travail des conseillers reflète ces changements : la partie de leur temps autrefois consacrée à l'administration des programmes d'aide financière s'est amoindrie au profit du temps destiné à leur rôle conseil directement auprès des producteurs agricoles.

6.13 Le Ministère compte 12 bureaux régionaux qui dirigent et coordonnent 75 bureaux de renseignements agricoles. Les ressources humaines en régions représentent 867 années-personnes affectées aux services aux agriculteurs. La majorité des conseillers agricoles du Ministère possèdent une formation professionnelle en agronomie et une expérience de travail de plus de 15 ans, acquise au Ministère.

6.14 Par ailleurs, d'autres conseillers, en place à Québec et à Montréal et représentant environ 45 années-personnes, interviennent auprès des entreprises bio-alimentaires.

6.15 Par sa présence dans chacune des régions et son processus de consultation, le Ministère entretient des contacts permanents avec les producteurs agricoles et les représentants des regroupements de producteurs.

Les orientations en matière d'aide à la clientèle

6.16 L'aide à la clientèle prend la forme de services conseils à caractère technique ou économique et d'aide financière proprement dite. Elle vise à répondre aux besoins des producteurs agricoles et des entreprises bio-alimentaires et cherche à assurer, dans les diverses régions du Québec, un développement harmonieux de l'agriculture.

6.17 Le Ministère, en s'inspirant de son projet bio-alimentaire, s'est doté d'orientations générales pour l'aide à la clientèle. Ainsi, il a précisé la clientèle et les productions auxquelles les bureaux en régions doivent accorder une attention particulière dans leurs

interventions. Il veut intensifier ses efforts auprès des agriculteurs nouvellement établis et des exploitations agricoles en difficulté financière ou dont la propriété est en voie de transfert. Les productions qu'il entend favoriser sont l'horticulture ornementale, la culture en serres, l'agriculture biologique, le blé pour l'alimentation humaine, le soya et le bovin de boucherie. Il vise aussi l'amélioration de la compétitivité des entreprises bio-alimentaires, privilégiant pour ce faire le secteur de la transformation et les établissements de petite et moyenne tailles.

6.18 Cependant, en ce qui a trait aux services conseils, il n'est pas toujours évident qu'il existe un lien entre les actions entreprises au niveau régional et les orientations générales du Ministère. En effet, les bureaux régionaux n'ont pas élaboré de politique de service qui tienne compte de la réalité régionale tout en s'inspirant des types de production et de la clientèle ciblés au niveau provincial. La clientèle et les productions à privilégier au niveau régional sont donc laissées à la discrétion des conseillers en régions.

6.19 Par contre, pour ce qui est de l'aide financière, le Ministère s'est doté de programmes découlant des cibles stratégiques du projet bio-alimentaire. Il analyse les possibilités de développement ainsi que les besoins d'amélioration de la rentabilité avant de déterminer, en collaboration avec les bureaux régionaux, les productions à avantager dans ses programmes provinciaux d'aide financière. Les conseillers examinent ensuite de quelle façon les programmes provinciaux peuvent s'appliquer dans leur région et font part de leurs besoins au Ministère. En 1990-1991, le Ministère a prévu 23,4 millions de dollars pour la mise en oeuvre de ces programmes gérés en régions.

6.20 D'autres programmes d'aide financière, dont le budget 1990-1991 totalisait 7,4 millions de dollars, sont conçus et appliqués par les régions et visent spécifiquement les besoins des exploitations agricoles de leurs territoires. Ces programmes régionaux ont été élaborés à partir de la connaissance qu'avaient les conseillers des besoins de leur clientèle. De plus, le Ministère a consacré un budget de 7,5 millions de dollars au programme Innovaction, qui est destiné aux entreprises.

Commentaire du Ministère : *«En ce qui a trait aux services conseils, le Ministère a demandé à chaque direction régionale, au début de l'exercice 1990-1991, de se définir un projet collectif comprenant, entre autres, sa mission, ses orientations stratégiques et sa politique de service à la clientèle en tenant compte des productions et de la clientèle ciblées au niveau provincial. La clientèle et les productions à privilégier au niveau régional découlent des options retenues dans le projet collectif régional. Celui-ci définit le cadre dans lequel s'inscrit l'action des conseillers. Cette opération est en voie d'être complétée.»*

La gestion des activités d'aide à la clientèle

6.22 La gestion des activités d'aide à la clientèle doit reposer sur une politique qui définisse, entre autres, l'approche à utiliser par les conseillers dans leurs interventions. L'aide à la clientèle doit être organisée en fonction à la fois des orientations du Ministère et des besoins de la clientèle régionale; elle doit aussi faire l'objet de contrôle et de suivi.

6.23 Le service conseil consiste, en grande partie, en des interventions individualisées auprès des producteurs agricoles. Les conseillers font aussi des interventions de nature collective auprès des producteurs, telles des conférences et des démonstrations à la ferme.

L'organisation du travail

6.24 Les bureaux régionaux disposent d'informations sur les producteurs, mais dans la plupart des cas, ils n'ont pas colligé et synthétisé les informations relatives aux forces et aux faiblesses de leur clientèle ni les besoins auxquels ils devraient répondre compte tenu des activités des autres intervenants. Ainsi, la détermination des problèmes régionaux, l'élaboration des programmes d'aide financière et les interventions des conseillers ne reposent pas toujours sur une information documentée.

6.25 Ce manque d'information ainsi que l'absence de politiques régionales de service ne facilitent pas l'organisation des activités d'aide à la clientèle. En pratique, les interventions individualisées sont laissées à la discrétion de chacun des conseillers. Toutefois, les interventions de nature collective sont planifiées en fonction des orientations contenues dans le projet bio-alimentaire.

6.26 Depuis 1987, le Ministère a procédé à diverses études sur la répartition de l'effectif en régions, le regroupement des services que lui et ses organismes offrent, ainsi que sur l'emplacement de ses bureaux en régions. Cependant, ces études ont été conduites sans que le service à la clientèle et la quantité de ressources humaines requises pour l'offrir n'aient été définis au préalable.

6.27 Ce sont les conseillers du Ministère qui, à leur discrétion, assurent la coordination avec le secteur privé. Ainsi, lorsque le secteur privé offre des services conseils aux agriculteurs, certains conseillers du Ministère choisissent d'offrir seulement des services complémentaires, alors que d'autres offrent quand même tous les services disponibles. Par ailleurs, les conseillers du Ministère n'ont pas mis en commun les informations qu'ils détiennent sur les producteurs agricoles et celles de leurs partenaires gouvernementaux, tels l'Office du crédit agricole du Québec et la Régie des assurances agricoles du Québec. Ainsi, nous avons noté une duplication dans le travail de cueillette d'information en vue de l'encadrement des producteurs nouvellement établis et du suivi des agriculteurs en situation financière difficile.

6.28 Toutefois, quelques bureaux régionaux ont récemment signé des ententes avec l'Office du crédit agricole du Québec afin d'améliorer la coordination de leurs actions communes; ils participent aussi à des tables de concertation avec différents intervenants régionaux. De plus, le développement d'un système informatique permettant des échanges d'informations entre les deux organismes mentionnés précédemment et le Ministère est prévu dans le plan directeur informatique de celui-ci.

6.29 Par ailleurs, le Ministère a mis en place des mécanismes pour assurer la coordination, avec ses partenaires gouvernementaux, des dossiers d'aide financière liés aux entreprises bio-alimentaires.

[redacted]

Commentaire du Ministère : *«La présence des conseillers sur l'ensemble du territoire assure une très bonne connaissance des forces, des faiblesses et des besoins des entreprises agricoles ainsi que des problématiques de chaque région. L'élaboration du projet collectif régional permettra de synthétiser cette information et de la traduire en programme de travail.*

«Les services à offrir aux producteurs et productrices agricoles varient d'une région à l'autre selon l'importance relative des différentes productions, des caractéristiques socio-économiques (taille des entreprises, importance de l'agriculture à temps partiel...) et de la dispersion des entreprises sur le territoire. C'est pourquoi, tel qu'indiqué dans le commentaire précédent et conformément à la philosophie de la gestion du Ministère, chaque direction régionale a été responsabilisée quant à la définition des services à offrir dans le cadre de son Projet collectif.

«Cependant, toutes les interventions individuelles auprès des producteurs ne font pas l'objet d'une planification, d'un contrôle et d'un suivi systématique. Une nouvelle approche de planification est en implantation dans le cadre du projet bio-alimentaire. L'harmonisation entre les systèmes existants et celle-ci est à poursuivre. Les bilans des activités de nature collective de chaque région et les rencontres avec les autres intervenants permettent d'apprécier les résultats obtenus et d'obtenir une rétroaction.

«Le Ministère n'est pas présent au niveau du service conseil dans certains secteurs bien desservis par d'autres intervenants. C'est le cas, par exemple, de l'aviculture et de la gestion, pour les membres d'un syndicat de gestion. Cependant, le Ministère n'a pas à se retirer systématiquement dès qu'un autre intervenant est présent. Le service public a un rôle particulier à jouer.

«L'échange d'informations avec les partenaires gouvernementaux est amorcé et devrait s'accentuer avec leur collaboration.»

Le contrôle et le suivi des activités

6.33 Le Ministère utilise divers systèmes d'information pour connaître les activités de ses conseillers travaillant auprès des entreprises bio-alimentaires.

6.34 Pour ce qui est des activités des conseillers travaillant auprès des producteurs agricoles en régions, seules des données quantitatives sur les activités de nature collective sont cumulées. Le Ministère n'a pas de système d'information sur les activités individuelles des conseillers. Il a mis au point certains outils pouvant servir au contrôle et au suivi de ces activités, tels les rapports hebdomadaires et les compte rendus sommaires d'entrevues. Cependant, ces documents ne sont pas toujours complétés et, lorsqu'ils le sont, ils sont révisés et analysés de façon plus ou moins systématique selon les régions. De plus, leur contenu n'est pas regroupé.

6.35 Bien que les conseillers affirment répondre à toutes les demandes des agriculteurs et y consacrer de 50 à 85 p. cent de leur temps, le Ministère détient peu d'information de gestion complète et à jour sur le nombre, la nature et l'envergure des demandes de services conseils ainsi que sur les réponses et leurs délais, le profil des demandeurs et les plaintes. Il ne peut non plus déterminer si ses conseillers attendent les demandes ou entreprennent d'eux-mêmes des actions auprès des producteurs agricoles, pas plus qu'il ne peut évaluer si les activités des conseillers sont orientées vers les cibles souhaitées. Le Ministère n'a donc pas l'assurance qu'il procède à une allocation rationnelle de ses ressources humaines en régions.

6.36 Par ailleurs, pour ce qui est de l'aide financière, les critères d'admissibilité, l'aide disponible et les conditions à respecter sont bien définis dans les programmes. L'aide financière est versée conformément aux critères et des mécanismes de contrôle interne sont en place pour assurer que les subventions sont utilisées aux fins prévues.

Commentaire du Ministère : *«Le Ministère entend bonifier les systèmes d'information de gestion déjà existants en les intégrant dans un mécanisme de suivi de gestion. Celui-ci est en voie d'implantation.»*

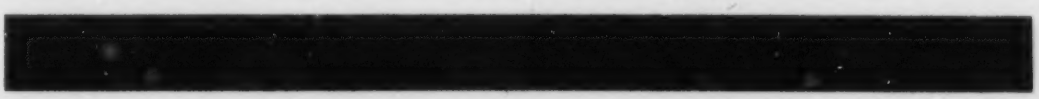
Le soutien aux employés

6.39 Le Ministère s'est doté de moyens lui permettant d'améliorer les connaissances professionnelles de ses conseillers et de les sensibiliser à l'importance d'offrir un service de qualité à la clientèle. Pour ce faire, il a évalué ses conseillers, déterminé leurs besoins en formation et mis sur pied un comité consultatif permanent. Ce comité a la responsabilité d'inventorier les besoins communs des conseillers et d'assurer le suivi des activités de formation.

6.40 Ces dernières années, la plupart des conseillers ont participé à des séances de perfectionnement axées sur le service conseil. Ces cours permettent, entre autres, de prendre conscience de l'importance du service à la clientèle et d'acquérir des techniques de communication. D'autres cours, notamment en informatique et en administration, ont aussi été offerts. Les conseillers ont également participé à de nombreux cours et colloques à des fins de formation professionnelle d'appoint.

6.41 Les conseillers disposent de plusieurs outils pour les assister dans l'exécution de leur travail, dont plus de 750 documents et guides techniques élaborés par des experts en production et un grand nombre de publications spécialisées du secteur bio-alimentaire.

6.42 En outre, le Ministère s'est doté d'équipements informatiques pour aider les conseillers dans leurs activités. Cependant, dans certains bureaux régionaux, les conseillers agricoles n'utilisent pas les logiciels informatiques d'analyse de la gestion des exploitations agricoles à cause d'un manque de connaissance et de soutien en informatique. Par ailleurs, les conseillers n'ont pas accès à un logiciel informatique d'identification des plantules de mauvaises herbes, développé par le Ministère, car il a été conçu selon une technologie incompatible avec les équipements utilisés en régions.



Commentaire du Ministère : *«Le Ministère a privilégié l'utilisation de systèmes souples et conviviaux. Un comité de répondants régionaux et de la Direction des systèmes, récemment mis sur pied, a pour mandat de s'assurer du bon fonctionnement des systèmes en place, d'identifier ceux à développer et de répondre aux besoins de perfectionnement.»*

L'évaluation de l'aide à la clientèle

6.44 Le Ministère affecte des ressources importantes aux activités d'aide à la clientèle. Il doit donc élaborer et utiliser des indicateurs significatifs pour évaluer sa performance dans la réalisation de ces activités.

6.45 Or, le Ministère ne s'est pas doté d'objectifs précis et mesurables. La partie du travail des conseillers consacrée à répondre aux demandes des producteurs ne comporte pas d'objectifs identifiables. Pour ce qui est des activités de nature collective, les objectifs énoncés sont difficilement mesurables et portent sur la mise en oeuvre des moyens plutôt que sur les résultats. Le Ministère peut donc difficilement évaluer l'impact de ses interventions en matière de services conseils aux producteurs et aux entreprises.

6.46 De plus, le Ministère ne procède pas à une évaluation systématique des programmes d'aide financière. Il a cependant mis en place un processus de révision de ses programmes provinciaux d'aide financière aux producteurs agricoles de façon à s'assurer de leur à-propos. Quant au programme destiné aux entreprises bio-alimentaires qui s'est terminé en 1990, il fait actuellement l'objet d'un examen. Le Ministère ne connaît pas de façon précise l'impact de ses programmes d'aide financière sur les producteurs agricoles et les entreprises.

6

6.47 Au cours de l'année financière 1977-1978, le Ministère a mis en place un programme de distribution gratuite de lait dans les écoles primaires. Ce programme, connu sous le nom de Lait-école, a fait l'objet d'une évaluation et de recommandations de la part des gestionnaires du Ministère. En 1985, un rapport d'évaluation mentionnait que le programme avait connu une réussite partielle, puisque seulement trois de ses cinq objectifs avaient été atteints. Plusieurs documents annuels de révision ont par la suite proposé des modifications au programme dans le but d'en rationaliser les coûts et d'en revoir les objectifs. Cependant, aucune modification importante n'a été apportée au programme, bien que les objectifs ayant trait au problème de malnutrition chez les élèves et à leur éducation à de saines habitudes alimentaires n'aient pas été atteints. Les coûts du programme sont passés de 2,7 millions de dollars en 1977-1978 à 11,7 millions en 1990-1991.

6.48 Les contacts permanents avec les producteurs et les représentants des regroupements de producteurs ainsi que les consultations lors de la révision des programmes d'aide permettent au Ministère de connaître, dans une certaine mesure, le niveau de satisfaction de sa clientèle tant pour les services conseils que pour l'aide financière. Toutefois, le Ministère n'a pas effectué de démarche particulière pour chercher à connaître les motifs des différences entre les conclusions de sa dernière étude sur la satisfaction de la clientèle, qui remonte à 1985, et celles d'une étude, datant de 1990, de la Fédération des syndicats de gestion agricole du Québec, laquelle soulève des interrogations quant à la satisfaction de la clientèle.

Commentaire du Ministère : «*Le Ministère ne procède pas à une évaluation systématique de ses activités mais procède par priorités compte tenu des ressources nécessaires à un tel exercice. Un service d'évaluation de programmes a été mis sur pied dont le mandat est de répondre aux besoins d'évaluation des gestionnaires du Ministère.*

«En ce qui concerne plus spécifiquement le service à la clientèle, un plan d'action ministériel est en voie d'élaboration et celui-ci prévoira une évaluation de l'atteinte des objectifs poursuivis.»

La qualité des aliments

6.51 L'innocuité, la loyauté des ventes, la qualité nutritionnelle et les caractéristiques organosensorielles sont les principaux éléments rattachés à la qualité des aliments. L'innocuité se définit comme étant le caractère d'un aliment qui n'est pas nuisible, toxique ou nocif pour l'organisme qui le consomme. La loyauté des ventes consiste en la protection offerte au consommateur l'assurant, entre autres, des poids et mesures ainsi que de la conformité des produits à l'étiquetage. La qualité nutritionnelle est l'aptitude de l'aliment à apporter à l'organisme ce dont il a besoin pour maintenir et développer son état. Enfin, les caractéristiques organosensorielles comprennent notamment l'apparence, l'odeur, la saveur et la texture des produits alimentaires.

6.52 En plus de veiller à l'innocuité des produits alimentaires, le Ministère doit, en vertu des lois et règlements qu'il administre, prévenir l'altération, la falsification ou la substitution de produits, qui sont toutes des éléments de risque. En ce qui a trait à l'innocuité des aliments, le Ministère a défini le risque comme étant la probabilité que ceux-ci entraînent des effets nuisibles sur la santé. Les niveaux de risque sont fonction notamment des types d'aliments, de leur exposition à des éléments toxiques, des volumes consommés, des effets de la transformation et des facteurs humains liés à la manipulation.

6.53 Le Ministère encourage l'industrie bio-alimentaire à mettre en place des programmes de contrôle de la qualité des aliments. De plus, il s'est doté d'une stratégie d'intervention lui permettant de faire face rapidement aux cas de toxi-infections et aux autres situations d'urgence.

6.54 Tout au long de la chaîne alimentaire, les aliments font l'objet de nombreuses manipulations qui comportent un risque de contamination ou de détérioration potentiellement nuisible pour la santé. Deux niveaux de gouvernement, le fédéral et le provincial, agissent pour assurer la qualité des aliments. Le champ d'intervention du gouvernement fédéral est partagé entre plusieurs intervenants. Santé et Bien-être social Canada peut intervenir sporadiquement auprès de tous les établissements québécois lors de toxi-infections ou dans le cadre d'études de profil sur la qualité des aliments au niveau national. Pour leur part, Agriculture Canada et Pêches et Océans Canada sont responsables de la qualité des produits importés et, à ce titre, peuvent intervenir auprès des établissements québécois qui font du commerce interprovincial ou international afin de s'assurer, entre autres, des conditions d'hygiène des équipements et des lieux, ainsi que de l'innocuité des produits alimentaires. Enfin, Consommation et Corporations Canada peut intervenir auprès de tous les établissements québécois en matière de poids et mesures.

6.55 C'est à partir de ce contexte que le Ministère a précisé ses responsabilités à l'égard de la qualité des aliments produits ou consommés au Québec. Ses champs d'intervention se situent aux plans de l'innocuité des aliments et de la loyauté des ventes, sauf en ce qui a trait aux poids et mesures. Le Ministère élabore des normes de qualité, inspecte des établissements et des produits alimentaires et fait la promotion de la qualité des aliments.

6.56 Nos travaux de vérification ont porté principalement sur l'innocuité des aliments.

6.57 Selon la documentation consultée et les avis obtenus, le Québec a une bonne réputation en matière d'innocuité des aliments et des spécialistes du secteur provenant du milieu universitaire, des gouvernements fédéral et d'une autre province, confirment qu'il occupe une bonne position dans l'ensemble du Canada. Là-dessus, à la suite d'une vérification de l'optimisation des ressources effectuée auprès d'Agriculture Canada en 1988, le Vérificateur général du Canada avait mentionné, dans son rapport, qu'un groupe ministériel chargé de l'examen des programmes fédéraux avait conclu que la confiance du consommateur dans l'innocuité des aliments était justifiée et que le Canada disposait d'un système d'inspection alimentaire efficace.

La normalisation

6.58 Le Ministère a élaboré des normes de qualité pour les produits alimentaires et pour les établissements. Selon des spécialistes externes au Ministère, le Québec est l'une des provinces les plus progressives en matière de normalisation; il est considéré comme un leader dans ce domaine.

6

Les produits alimentaires

6.59 Les normes sur l'innocuité des produits alimentaires s'appliquent à leur composition et à leur qualité microbiologique. Le Québec a adopté des normes de composition qui s'harmonisent généralement avec celles prévues à la Loi sur les aliments et drogues du gouvernement fédéral, laquelle normalise le degré de tolérance aux pesticides, aux métaux lourds, aux additifs et aux résidus médicamenteux présents dans les aliments. Le Ministère s'est distingué du gouvernement fédéral dans certains cas où il estimait que la réglementation fédérale n'était pas assez sévère. À titre d'exemple, il a interdit les emballages de carton qui laissaient passer la dioxine dans le lait.

6.60 La qualité microbiologique touche les bactéries, les virus, les parasites, les moisissures et les levures. La réglementation provinciale établit des normes de qualité microbiologique pour les produits laitiers et les oeufs. Pour les autres produits alimentaires, le Ministère utilise des normes de qualité microbiologique généralement acceptées par les tribunaux et par des organismes mondiaux, telles l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture.

Les établissements

6.61 Les normes sur les établissements recouvrent principalement les conditions d'hygiène des équipements, des lieux et des opérations qui s'y déroulent ainsi que la construction des bâtiments. Le Ministère a adopté des normes particulières pour les établissements des secteurs primaire et secondaire de produits carnés, marins, laitiers et d'oeufs et de leurs dérivés ainsi que pour les établissements de vente au détail de produits carnés.

6.62 Cependant, les normes sont incomplètes pour les établissements de produits végétaux et pour ceux du secteur tertiaire. Pour ces types d'établissements, les normes existantes ne contiennent pas d'exigences sur l'aménagement, les équipements, les opérations de transformation proprement dites, l'entreposage, le transport ni sur les températures de conservation. Ainsi, des établissements telles les pâtisseries, les usines de boissons gazeuses et les confiseries, de même que des procédés de transformation comme la pré-cuisson des plats et l'emballage sous-vide ne sont pas soumis à des normes particulières.

6.63 Ces établissements et ces procédés sont cependant assujettis à un article de la Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments. Cet article stipule que les exploitants doivent maintenir leurs locaux et leur matériel propres; ils doivent aussi prendre les mesures nécessaires pour que l'aménagement des installations et l'exécution des opérations n'affectent pas la salubrité des produits ou les conditions sanitaires de l'exploitation. Le poids de cet article de loi, en vigueur depuis le 20 décembre 1990, ne peut être mesuré, celui-ci n'ayant pas encore été testé devant les tribunaux. Il n'a pas non plus été précisé par voie de réglementation. Cette insuffisance des règlements, pour les établissements de produits végétaux et pour ceux du secteur tertiaire, rend donc difficiles pour le Ministère l'imposition de mesures correctives ou les poursuites judiciaires. Le Ministère conserve cependant toujours le pouvoir de saisir un produit alimentaire qu'il juge impropre à la consommation.

6.64 Des projets de réglementation concernant les établissements de vente au détail, l'emballage sous-vide ainsi que les fruits et légumes frais sont présentement en voie d'élaboration; ils visent à corriger des imprécisions de la réglementation actuelle.

Commentaire du Ministère : «*Le Ministère a déjà pris les dispositions nécessaires pour corriger les imprécisions de la réglementation actuelle s'appliquant aux établissements et pour assujettir l'ensemble des établissements et procédés de transformation à un système de permis et à des normes adaptées selon un calendrier s'échelonnant jusqu'en* 1993. *Des normes générales s'appliquant à tous les établissements seront en vigueur à l'automne* 1991, *à la suite des modifications de la loi habilitante en décembre* 1990.»

L'inspection

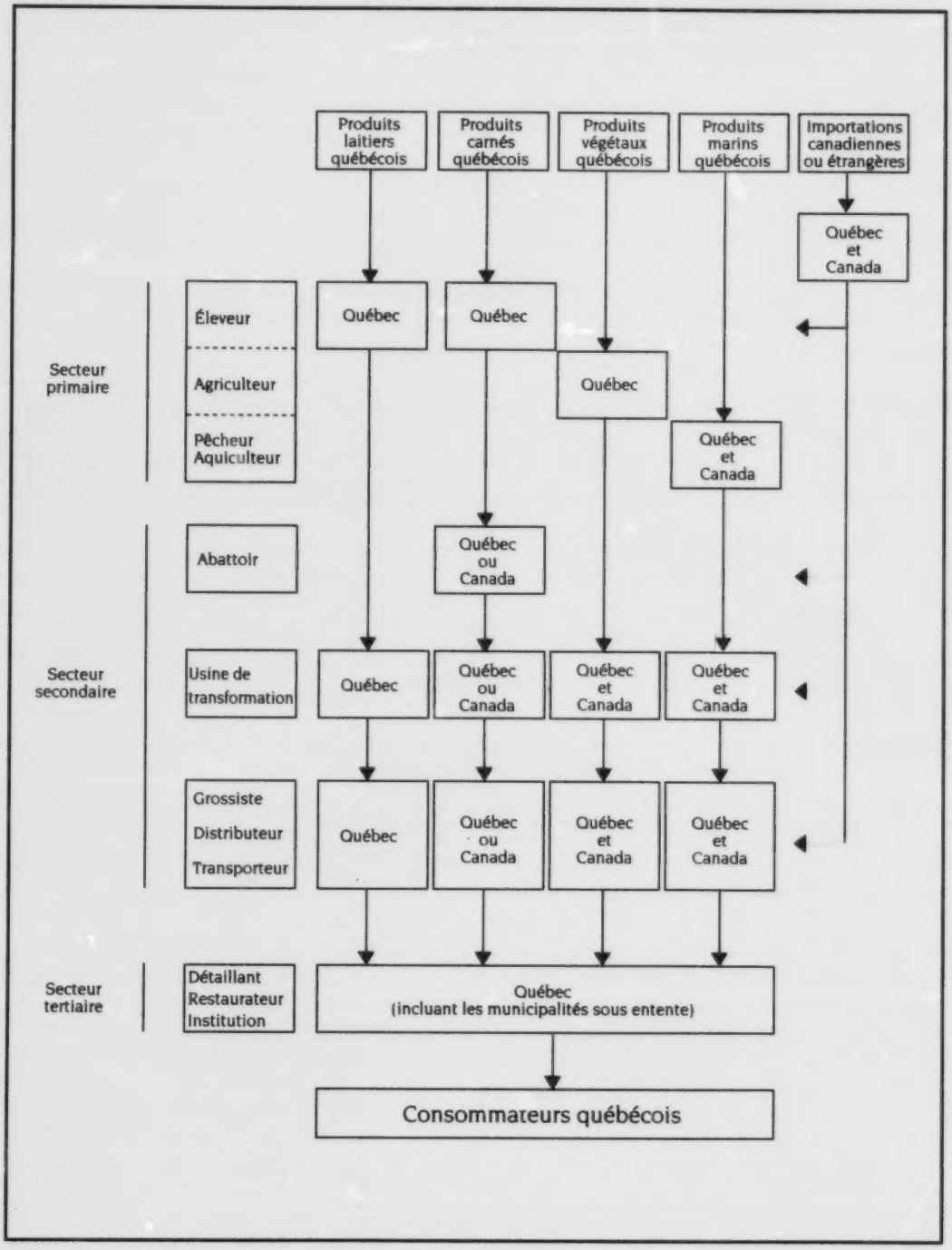
6.66 Pour s'assurer du respect des normes sur les produits alimentaires et les établissements, le Ministère utilise principalement deux moyens de contrôle, soit la surveillance de l'innocuité des aliments, au moyen d'analyses de produits et d'examens organosensoriels, et l'inspection des établissements.

6.67 Le Ministère a mis sur pied cinq directions d'inspection. Quatre surveillent les secteurs primaire et secondaire, soit la production, la transformation et la distribution des produits carnés, marins, végétaux et laitiers ainsi que des oeufs et de leurs dérivés. Une autre surveille le secteur tertiaire, soit les établissements de vente au détail, les restaurants et les institutions. Le Ministère dispose également de deux laboratoires qui effectuent l'analyse des produits alimentaires.

6.68 Dans son processus de surveillance de l'innocuité des aliments, le Ministère intervient tout au long de la chaîne alimentaire. Le gouvernement fédéral agit aussi à certaines étapes. Le schéma qui suit montre, de façon simplifiée, où se situent les champs d'intervention des deux niveaux de gouvernement dans l'inspection des aliments consommés au Québec. Certains réseaux, impliquant un nombre moindre de consommateurs, tels l'autocueillette chez les producteurs ou l'approvisionnement direct à la ferme, n'y sont pas illustrés. Il en est de même des interventions sporadiques de Santé et Bien-être social Canada et de Consommation et Corporations Canada auprès des établissements québécois.

6

CHAMPS D'INTERVENTION DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAL DANS L'INSPECTION DES ALIMENTS CONSOMMÉS AU QUÉBEC



La coordination entre les intervenants

6.69 Au Québec, de façon générale, le gouvernement fédéral n'inspecte pas les établissements du secteur tertiaire, mais il intervient auprès des établissements des secteurs primaire et secondaire qui produisent des aliments franchissant les limites provinciales ou les frontières canadiennes.

6.70 Le Ministère, pour sa part, intervient dans les trois secteurs. Son action auprès des établissements des secteurs primaire et secondaire s'effectue directement; pour le secteur tertiaire, elle se fait soit directement, soit par l'intermédiaire de services d'inspection relevant de gouvernements municipaux subventionnés par le Ministère.

6.71 Pour ce qui est des établissements des secteurs primaire et secondaire, les responsabilités d'inspection du gouvernement fédéral et du Ministère sont bien réparties, sauf pour les produits végétaux. Le Ministère est le seul responsable de l'inspection des fermes laitières et le gouvernement fédéral lui a délégué l'application du programme d'inspection fédéral pour les usines laitières; le gouvernement fédéral inspecte les établissements "Approuvé Canada", qui traitent 95 p. cent des animaux abattus et transformés au Québec, et le Ministère intervient auprès des autres établissements de produits carnés; enfin, dans le secteur des produits marins, une entente sur le partage des responsabilités a été conclue en août 1990 entre les deux instances gouvernementales.

6.72 Cependant, pour les produits végétaux, dont la définition couvre notamment les fruits et légumes frais et transformés, les boissons gazeuses, les jus, les pâtisseries, les produits de l'érable et le miel, les deux gouvernements, dans le cas des usines de transformation qui font du commerce international ou interprovincial, inspectent l'hygiène des lieux et analysent les produits alimentaires. Le manque de coordination dans le prélèvement d'échantillons et les dates de visite ne favorise pas une réalisation efficiente des travaux.

6.73 Pour ce qui est de l'inspection des établissements du secteur tertiaire situés dans leur territoire respectif, le Ministère a conclu une entente avec la Communauté urbaine de Montréal et les villes de Québec, Sherbrooke et Trois-Rivières. Bien qu'elles soient indépendantes dans l'exécution de leurs programmes d'inspection, ces dernières planifient leurs activités en cette matière ainsi que l'analyse des produits alimentaires en collaboration avec le Ministère et elles lui en rendent compte. En vue de favoriser l'efficience des activités d'inspection, le Ministère organise, en collaboration avec les municipalités sous entente, des contrôles systématiques auprès de chaînes d'alimentation et de restauration. La mise en place des recommandations qui en découlent est ainsi facilitée, en raison de l'influence des sièges sociaux des chaînes sur leurs succursales.

6.74 Le Ministère et le gouvernement fédéral ont établi des processus de collaboration leur permettant de s'échanger diverses informations de façon ponctuelle. Cependant, le Ministère n'obtient pas toujours les informations sur la planification des inspections et des analyses réalisées par le gouvernement fédéral, de même que sur les résultats de l'ensemble de ces activités. Ces informations lui permettraient d'améliorer sa connaissance des établissements du Québec et de la qualité des aliments qui y sont produits ou transformés.

Commentaire du Ministère : «*La publication du rapport* Neilson *a amené au fédéral un réaménagement des responsabilités entre les divers ministères concernés, réaménagement qui a également produit ses bouleversements.*

«*Le Ministère a déjà entrepris, depuis plus d'un an, des démarches dans le sens de la recommandation du vérificateur général en ce qui concerne la coordination des activités avec le gouvernement fédéral.*

«*Le Ministère rencontre beaucoup de difficultés aux échanges d'informations nominatives concernant les entreprises à cause notamment des dispositions des lois d'accès à l'information.*»

La planification et la gestion des risques

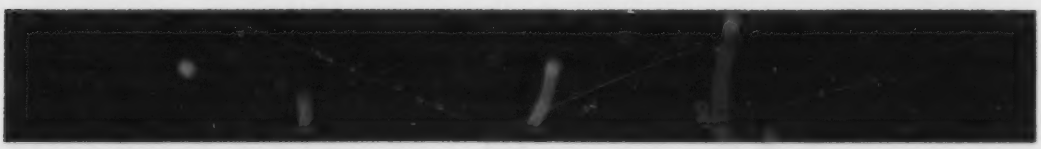
6.77 Puisqu'il n'est pas raisonnablement possible de contrôler toutes les denrées alimentaires, il est important de bien classifier les dangers potentiels qui leur sont propres et d'organiser le contrôle de l'innocuité des aliments en fonction des risques. Le Ministère doit donc évaluer l'importance du risque que présente chacun des types d'aliments et d'établissements, et mobiliser ses efforts vers l'analyse des denrées alimentaires et vers l'inspection des types d'établissements présentant le plus de risques. Le Ministère considère comme prioritaires les interventions relatives aux toxi-infections alimentaires, aux plaintes, au suivi des établissements à problèmes et aux prélèvements. Par ailleurs, en février 1991, le Ministère a formé un comité dont le mandat est d'évaluer et hiérarchiser les risques, et de proposer les actions à prendre.

L'*analyse des produits alimentaires*

6.78 La planification des analyses de produits alimentaires est faite par les laboratoires du Ministère, en collaboration avec les directions d'inspection; elle repose sur les connaissances scientifiques qu'a le personnel de la problématique alimentaire, sur les résultats des analyses des dernières années et sur les cas de toxi-infections alimentaires connus.

6.79 Nous avons comparé les résultats d'une étude, publiée en 1991, sur les types d'aliments à l'origine des toxi-infections alimentaires au Canada avec les efforts d'analyse planifiés en 1990-1991 par le Ministère pour les mêmes types d'aliments : des écarts importants ont été notés pour les produits carnés et laitiers. Le Ministère explique ces écarts par le fait que plusieurs critères et paramètres dont ne tient pas compte cette étude viennent influer sur la planification analytique; à titre d'exemple, on cite le contrôle des médicaments vétérinaires et l'inspection permanente dans certains établissements, qui sont des compléments aux analyses effectuées en laboratoires.

6.80 Comme il n'existe pas d'étude en bonne et due forme hiérarchisant les risques propres aux différents types d'aliments, nous n'avons pas été en mesure de vérifier si l'analyse des produits alimentaires était faite en fonction des secteurs dont le niveau de risque est le plus élevé.



Commentaire du Ministère : «*Le fondement même des lois, règlements et de la structure administrative découle de l'analyse de risques effectuée par le* Ministère *de façon constante et évolutive depuis* 1975.

«Récemment dans un désir novateur, le Ministère a cru bon d'intégrer les connaissances de tous ses experts en entreprenant une étude des risques qui visera à hiérarchiser ceux-ci de façon plus structurée, afin de permettre une harmonisation accrue des interventions des directions d'inspection. Il est à noter que cette approche constitue une première parmi toutes les provinces canadiennes.

«Le Ministère tient également à préciser que ces analyses en laboratoire sont un outil parmi d'autres dont il dispose pour contrôler la qualité des aliments. Les contrôles cliniques réalisés à l'abattoir, les examens organosensoriels et l'utilisation d'analyses rapides «in situ» sont autant de moyens dont les inspecteurs disposent pour écarter de la chaîne alimentaire, des produits adultérés ou douteux.»

L'*inspection des établissements*

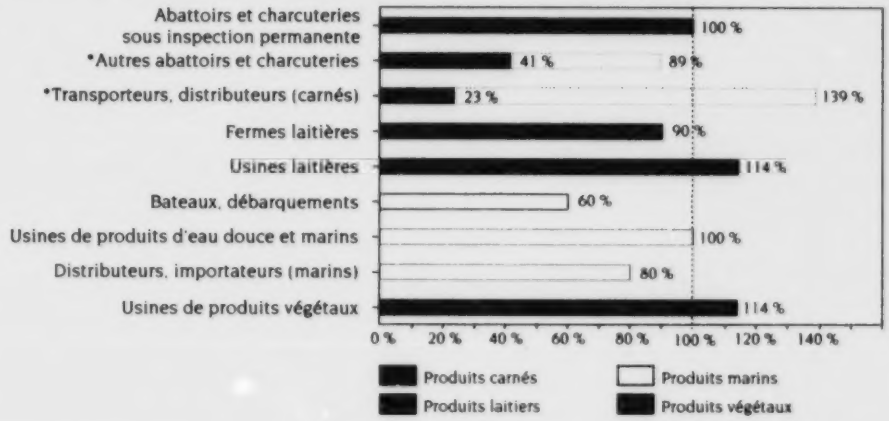
6.82 La connaissance de la clientèle. Sauf dans le cas des fermes et des usines laitières, des usines de traitement des oeufs et de leurs dérivés et des établissements sous la responsabilité des municipalités sous entente, le Ministère n'a pas mis en place de mécanisme structuré lui permettant d'être mis au courant rapidement d'une ouverture ou d'une fermeture d'entreprise. Dans les autres secteurs, c'est la présence des inspecteurs sur le territoire qui permet une certaine mise à jour de la connaissance de la clientèle.

6.83 En 1988, un comité d'étude ministériel sur le commerce des produits carnés au Québec constatait une augmentation du nombre des établissements ne faisant pas l'objet d'une inspection parce que leur existence n'était pas connue. Ce comité recommandait que la surveillance de ces activités soit accrue et que, pour ce faire, un service d'enquête spécialisé soit mis sur pied. Le Ministère consacre davantage d'efforts chaque année pour enquêter sur ces établissements, mais ces efforts additionnels affectent le nombre des inspections régulières. De plus, les inspecteurs n'ont pas bénéficié d'un entraînement particulier pour effectuer ces enquêtes.

6.84 L'inspection des établissements des secteurs primaire et secondaire. Pour les établissements des secteurs primaire et secondaire, les fréquences d'inspection ont été établies par chacune des directions; elles sont basées sur l'expérience des gens en place et, dans certains cas, sur les ressources disponibles.

6.85 Le graphique suivant montre que, pour les établissements des secteurs primaire et secondaire sous la surveillance du Ministère, les fréquences prévues d'inspection sont généralement respectées, à l'exception de celles des établissements de produits carnés. Dans ce secteur, le Ministère a entrepris, en 1990, de réviser ses normes relatives à la fréquence des inspections, en vigueur depuis 1980. Il a approuvé de nouvelles normes en juin 1991, qui réduisent les fréquences minimales d'inspection. Ainsi, pour ce qui est de l'inspection des abattoirs et charcuteries autres que ceux soumis à une inspection permanente, les fréquences d'inspections ont été réduites de 50 p. cent; par ailleurs, les fréquences minimales s'appliquant aux transporteurs et aux distributeurs ont été, quant à elles, réduites au sixième de ce qu'elles étaient auparavant. Il est à noter que le secteur des fruits et légumes frais, du miel et de l'érable n'est pas illustré dans ce graphique parce que le Ministère choisit les établissements à inspecter en fonction des ressources disponibles.

RESPECT DES FRÉQUENCES PRÉVUES D'INSPECTION
POUR L'EXERCICE 1990-1991



* L'histogramme en pointillé présente le pourcentage de respect des fréquences qui serait atteint si les fréquences minimales établies en juin 1991 avaient été utilisées

6

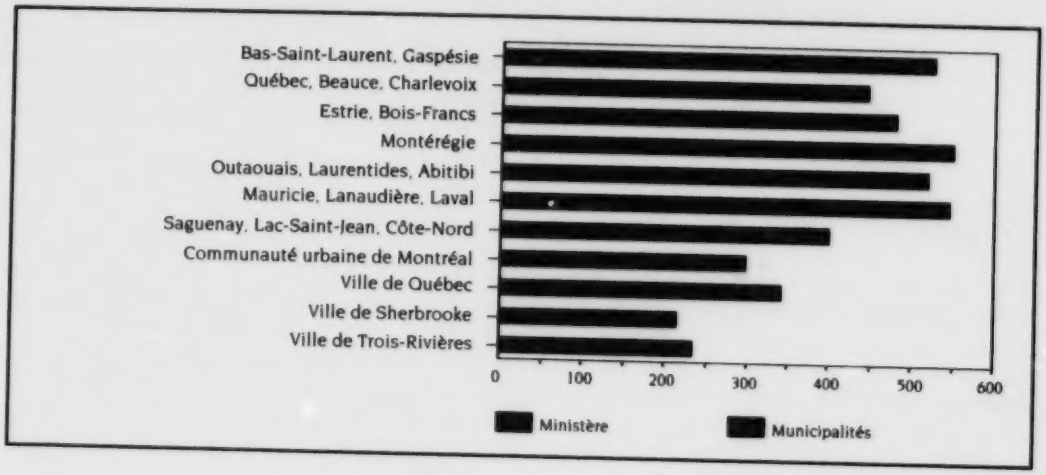
6.86 Tant que le Ministère n'aura pas complété son étude sur la hiérarchisation des risques, il n'aura pas l'assurance que son programme de surveillance est approprié aux risques présentés par les différents types d'établissements ni qu'il alloue ses ressources aux endroits susceptibles de présenter le plus de risques.

6.87 L'inspection des établissements du secteur tertiaire. Le Ministère est également responsable de l'inspection de plus de 46 000 établissements de vente au détail, restaurants et institutions. Il a confié à la Communauté urbaine de Montréal et aux villes de Trois-Rivières, Sherbrooke et Québec l'inspection des 15 000 établissements situés dans leur territoire. Il a réalisé, en collaboration avec ces municipalités, une étude afin de déterminer les risques liés aux divers types d'établissements de ce secteur et la fréquence des visites d'inspection à y réaliser.

6.88 Des études du Ministère montrent que les conditions générales d'hygiène de chaînes d'alimentation situées dans les municipalités sous entente et dans celles sous la responsabilité immédiate du Ministère sont semblables. En outre, le nombre de cas de toxi-infections alimentaires calculés par 100 000 habitants est comparable pour la Communauté urbaine de Montréal et l'ensemble des municipalités sous la responsabilité directe du Ministère.

6.89 Les ressources financières affectées par le Ministère à l'inspection des établissements du secteur tertiaire sous sa responsabilité directe sont de 3,9 millions de dollars comparativement à 5,1 millions de dollars pour les établissements dans les municipalités sous entente. Le graphique suivant montre que, dans ces municipalités, le ratio établissements/inspecteur est inférieur à celui du Ministère. En plus des établissements des régions rurales, où les distances à parcourir sont plus grandes, les inspecteurs du Ministère ont aussi à inspecter les établissements de toutes les municipalités et villes du Québec autres que celles sous entente.

NOMBRE MOYEN D'ÉTABLISSEMENTS
DU SECTEUR TERTIAIRE
SOUS LA RESPONSABILITÉ D'UN INSPECTEUR



6

6.90 Les fréquences d'inspection, qui varient d'une à cinq visites par année selon le type d'établissement, sont respectées par les municipalités sous entente. Cependant, pour les 31 000 autres établissements sous sa responsabilité immédiate, le Ministère réalise, en moyenne, 1,5 visite par établissement annuellement, soit environ 60 p. cent des fréquences minimales exigées des municipalités sous entente. De ces 31 000 établissements, environ 6 500 n'ont pas été visités au cours de la dernière année; de ceux-ci, 2 000 n'ont pas été inspectés au cours des deux dernières années, et 600 au cours des trois dernières années. Les établissements non visités au cours des trois dernières années sont composés à 46 p. cent d'établissements dont l'inspection est jugée non prioritaire par le Ministère dû à la nature de leurs activités — bars salons, tavernes, kiosques, entrepôts, distributrices automatiques — ou encore parce qu'ils sont difficiles à localiser, comme les cantines mobiles et les véhicules de livraison.

Commentaire du Ministère : *«Le Ministère connaît déjà une très grande majorité de sa clientèle. En effet, les entreprises secondaires suivantes doivent détenir un permis pour opérer : carnés, marins, laitiers et ovoproduits.*

«De plus, à la suite de l'adoption des règles générales actuellement en phase de prépublication, les commerces d'aliments au détail seront tenus de se munir de permis à compter du 1er janvier 1992.

«Malgré la présence de ces mécanismes, le Ministère est d'avis qu'il restera une infime proportion de clientèle dont la découverte ou la connaissance reviendra au ratissage territorial par les inspecteurs. Cette proportion s'avérera, toutefois, de plus en plus mince au fur et à mesure de la mise en place du système de permis.

«Le Ministère réalise jusqu'à 18 inspections par année dans certains établissements reconnus comme problématiques par les responsables régionaux. Ceci confirme que le Ministère préconise des interventions plus massives là où le risque est jugé plus élevé et, partant considère le risque pour la gestion de ses activités.»

L'organisation des inspections

6.94 Le Ministère a instauré certaines mesures afin de rationaliser les interventions de ses 230 inspecteurs répartis sur l'ensemble du territoire québécois. À titre d'exemple, les établissements de certaines régions éloignées sont inspectés par un seul groupe d'inspecteurs, peu importe le type d'établissements. De plus, les inspecteurs affectés aux fermes effectuent également les prélèvements dans les usines de leur territoire. Enfin, les responsables régionaux vérifient régulièrement les itinéraires des inspecteurs sous leur responsabilité afin de s'assurer de la rentabilité de leurs parcours.

6

6.95 Le Ministère a mis en place un processus de formation continue pour ses inspecteurs. Un coordonnateur a pour fonctions d'inventorier les besoins communs et d'assurer le suivi des activités de formation. Pour ce qui est de la formation requise des nouveaux inspecteurs, le Ministère exige un diplôme d'études collégiales dans un domaine lié à l'alimentation.

6.96 Par ailleurs, chaque type d'établissement ayant ses caractéristiques propres et présentant des risques différents, le Ministère doit offrir une formation adaptée. Ainsi, pour le secteur des produits marins, le Ministère a mis au point un programme de formation répondant aux besoins spécifiques de ses nouveaux inspecteurs. Or, les inspecteurs des autres secteurs ne bénéficient pas d'un programme de formation structuré lors de leur entrée en fonction. De façon générale, un cours de quelques jours leur est donné sur les lois et les règlements et ils accompagnent un inspecteur d'expérience pour une période d'une à six semaines dans le secteur tertiaire et d'une à deux semaines dans les autres secteurs.

6.97 Les lois, les règlements et les directives constituent les principaux outils de travail des inspecteurs. Le Ministère a émis des directives, notamment sur le prélèvement d'échantillons, la rédaction de rapports d'infraction et le suivi à donner aux résultats d'analyse ne respectant pas les normes. Il a également élaboré des guides qui précisent les points de contrôle à examiner lors de l'inspection sur place des établissements de produits laitiers, carnés et marins. Il n'a cependant pas doté les inspecteurs d'un tel guide pour les établissements de produits végétaux. Le Ministère n'a donc pas l'assurance qu'il applique les contrôles appropriés aux diverses étapes de la production ou de la transformation des produits végétaux présentant les plus grands risques.

Commentaire du Ministère : *«Depuis deux ans, les inspecteurs reçoivent une formation spécialisée sur l'aspect juridique du travail d'inspection. Cet aspect est peu couvert par les programmes académiques universitaires et collégiaux comme le sont les sciences physiques.*

«La Direction de l'inspection des produits végétaux a distribué à ses inspecteurs pour application, un manuel de méthodes et procédures d'inspection complet en 1985. La mise à jour et la refonte complète de ce manuel ont été entreprises en janvier 1990. Entre-temps, diverses équipes ont travaillé à élaborer des guides d'inspection inspirés du principe HACCP, c'est-à-dire analyse des risques et contrôle des points critiques dans les différents secteurs tels la transformation du tofu, les croustilles et les conserves.»

Le contrôle de la qualité et le suivi des inspections

6.100 Pour être en mesure de s'assurer de la qualité des inspections effectuées et de mesurer les résultats obtenus, le Ministère doit posséder l'information de gestion nécessaire sur la clientèle, les ressources consacrées aux activités ainsi que sur les résultats des analyses et des inspections.

6.101 Le Ministère a élaboré des outils pour suivre de façon quantitative les activités de ses inspecteurs. De façon générale, il dispose d'informations compilées pour chaque inspecteur et il compare diverses données, comme le temps consacré à l'inspection et à l'administration, le nombre d'inspections réalisées et le nombre d'infractions relevées. De plus, il a établi une durée d'inspection optimale pour certains types d'établissements, ce qui lui permet d'exercer un contrôle sur la durée des visites faites par les inspecteurs.

6.102 Le Ministère n'a cependant pas mis en place de mécanisme structuré pour s'assurer de la qualité des inspections dans tous les secteurs, ce qui favoriserait une approche uniforme et une même compréhension des exigences de la réglementation. Seuls les secteurs des produits laitiers et des produits marins évaluent de façon continue la qualité d'exécution des programmes d'inspection et la conformité aux méthodes d'inspection. Dans les autres secteurs, les contrôles de la qualité des inspections consistent à assister les inspecteurs qui font part d'un besoin particulier et à réviser les documents relatifs aux établissements en infraction.

6.103 Les mesures prises à la suite des infractions varient selon les régions et les inspecteurs. Conséquemment, certains établissements semblables peuvent être traités de façon différente. Certains inspecteurs favorisent davantage l'utilisation de moyens coercitifs comme les poursuites, alors que d'autres adoptent une approche plutôt préventive.

6.104 Par ailleurs, le Ministère conserve peu d'informations descriptives synthétisées pour faciliter le suivi des inspections par établissement. Pour certains secteurs, il dispose d'informations telles les dates des dernières inspections, les infractions relevées et une évaluation globale des conditions d'hygiène des établissements. Pour d'autres secteurs, l'inspecteur doit consulter le dossier pour obtenir cette information nécessaire pour planifier le suivi des inspections.

6.105 Il est à noter qu'un système informatique devant permettre de faciliter le travail des inspecteurs, d'appuyer la gestion des risques par une connaissance appropriée de la clientèle et de fournir des outils d'aide pour mesurer l'efficacité et l'efficience des interventions est présentement en voie d'élaboration.

Commentaire du Ministère : *«Bien que le Ministère n'ait pas encore totalement de portrait centralisé de chacun des établissements sous sa responsabilité, il a une excellente vision régionale de ces établissements, ce qui lui permet un suivi approprié.*

«Certaines directions d'inspection procèdent déjà à un traitement informatique des données d'inspection qui leur permet d'avoir une vision intégrale du secteur dans lequel elles oeuvrent et, d'agir en conséquence.

«La réalisation du projet informatique BAK *présentement en élaboration viendra fournir un tableau de bord centralisé.»*

La promotion de la qualité des aliments

6.108 Un des moyens utilisés par le Ministère pour favoriser la consommation de produits alimentaires de qualité par la population du Québec est la promotion de la qualité des aliments. Il n'a cependant pas pris de mesures pour évaluer l'effet de ses activités de promotion sur la qualité des aliments.

6.109 Les activités de promotion du Ministère touchent principalement les établissements du secteur tertiaire ainsi que l'industrie laitière. Elles sont fonction des objectifs qu'il s'est donnés dans le cadre de son projet bio-alimentaire, soit de faire participer tous les intervenants de la chaîne alimentaire à la gestion de la qualité de leurs produits et de promouvoir de bonnes habitudes de conservation et d'utilisation des aliments auprès de la population.

6

6.110 Le Ministère a récemment élaboré un programme de formation et d'accréditation s'adressant à 46 000 manipulateurs d'aliments des établissements du secteur tertiaire. La manipulation des aliments est le maillon considéré comme étant le plus risqué, puisque plus de 80 p. cent des toxi-infections alimentaires sont causées par une mauvaise manipulation des aliments. Le programme s'applique aussi aux établissements sous la surveillance des municipalités sous entente.

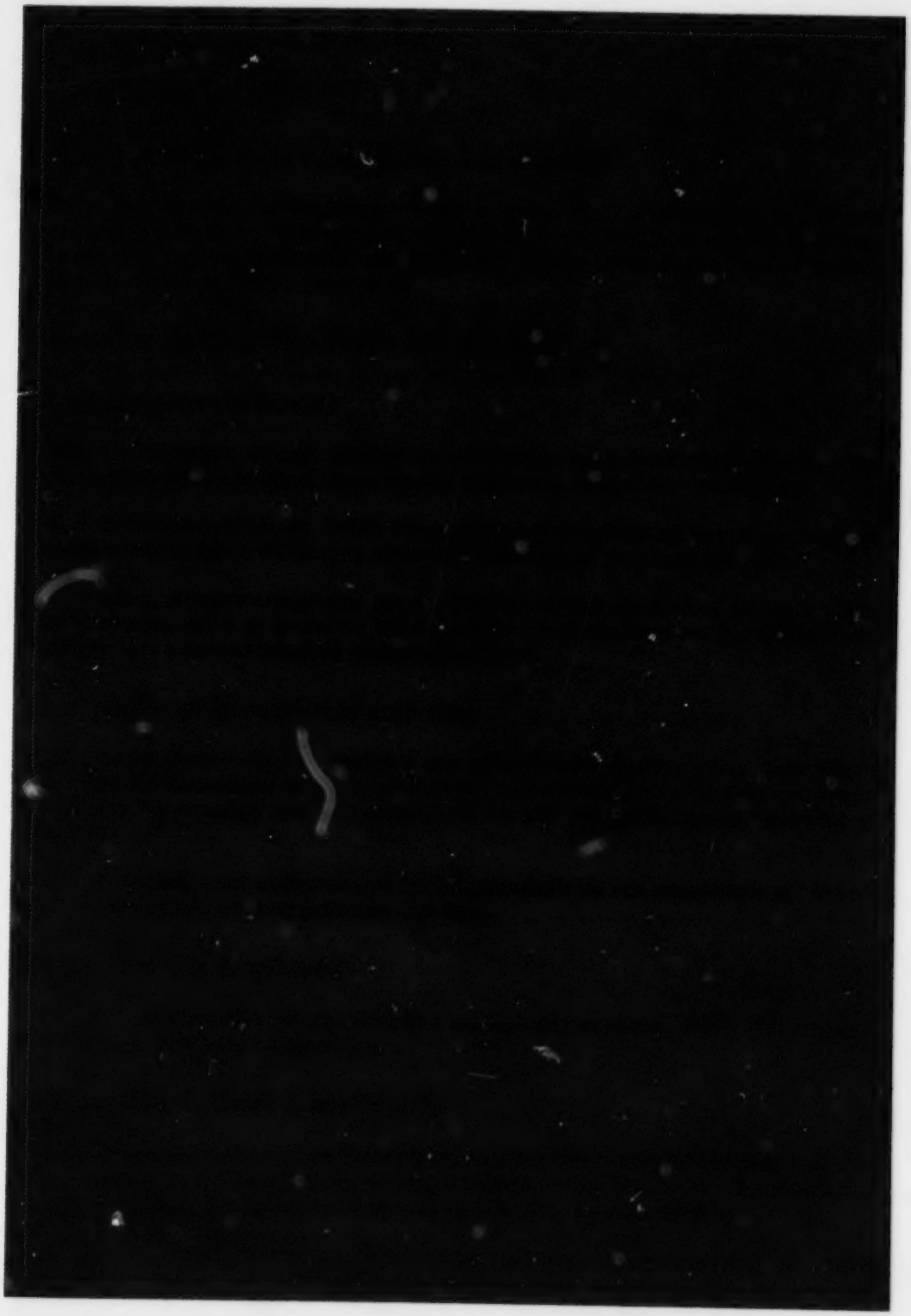
6.111 De plus, les inspecteurs du Ministère offrent des séances de sensibilisation aux gestionnaires et aux manipulateurs d'aliments. En 1990-1991, plus de 1 700 personnes ont ainsi été rencontrées. Les inspecteurs font aussi la promotion de la qualité lorsqu'ils agissent au plan préventif. En outre, le Ministère, par le biais de stands dans des expositions, de conférences, vidéos ou dépliants publicitaires, sensibilise la population aux risques liés aux aliments.

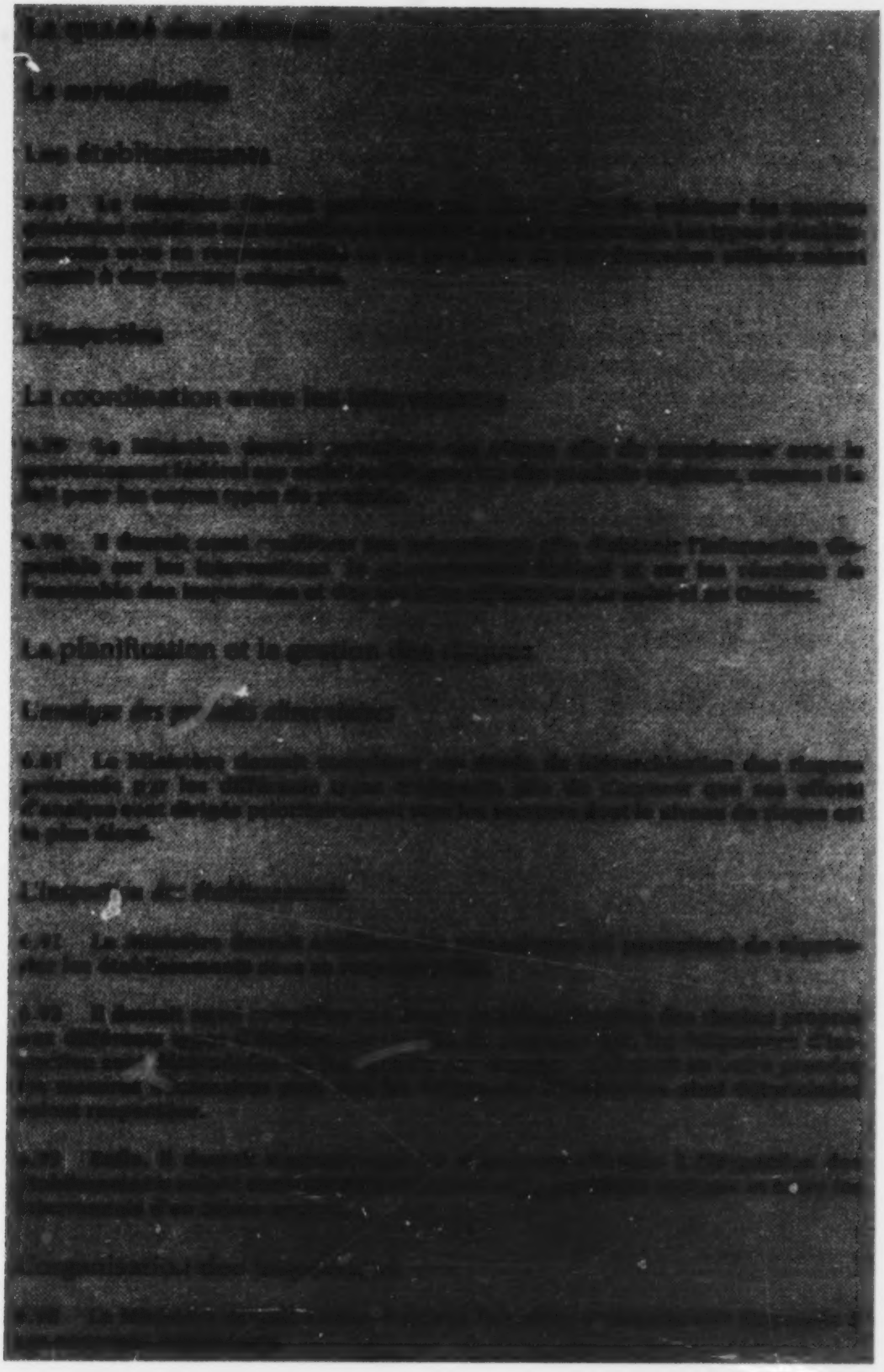
6.112 Le Ministère a également mis sur pied un programme d'aide financière qui a pour but de favoriser la mise en place, dans les entreprises, de systèmes de gestion de la qualité et de la productivité.

6.113 Enfin, depuis plus de 25 ans, le Ministère administre le programme du Lys d'Or, auquel participent environ 90 p. cent des usines de produits laitiers du Québec. Ce programme a pour but de faire prendre conscience au personnel des usines et aux consommateurs de l'importance de la qualité des produits laitiers.

Commentaire du Ministère : *«Le concours du «Lys d'Or» a été lancé pour la première fois, il y a de cela 26 ans, pour solutionner la problématique de la salmonellose dans le lait non pasteurisé. On avait alors, comme aujourd'hui, développé le concours en fonction du risque. On sait le succès que le concours a connu et connaît toujours, ainsi que la très grande crédibilité de l'industrie laitière québécoise.*

«Pour ce qui est des autres activités de promotion et leurs impacts, le Ministère entend suivre la recommandation du vérificateur général et entreprendre les démarches nécessaires pour y donner suite.»





6

Remarques et commentaires

Ministère des
Affaires municipales

Aperçu général

7.1 Le ministère des Affaires municipales a été constitué le 4 mars 1918 (L.R.Q., chapitre M-22.1). Il doit, notamment, assurer l'organisation et le maintien d'institutions municipales, voir à ce qu'elles gèrent sainement les deniers publics, les aider dans l'exercice de leurs fonctions et surveiller l'administration et l'exécution des lois touchant le système municipal. Il doit aussi conseiller le Gouvernement, les ministères et les organismes publics sur toute question ayant une incidence sur le domaine municipal.

7.2 Le Ministère exerce des activités surtout auprès des élus, des fonctionnaires municipaux, des évaluateurs et des urbanistes. Le Québec compte près de 1 500 municipalités, dont environ les trois quarts sont situées en milieu rural et comptent moins de 2 000 habitants.

7.3 Le Ministère gère sept programmes. Pour l'année financière terminée le 31 mars 1991, son budget était de 445,9 millions de dollars, dont 413,1 millions destinés aux municipalités sous forme de subventions ou de compensation tenant lieu de taxes foncières ou d'affaires pour les immeubles du Gouvernement. L'effectif régulier autorisé du Ministère pour la même période était de 375 personnes et l'effectif occasionnel, de 47 années-personnes. Environ une trentaine de ces personnes étaient affectées aux opérations régionales du Ministère.

Portée de la vérification

7.4 Nous avons effectué une vérification des données financières du Ministère pour l'année terminée le 31 mars 1991 conformément à notre méthodologie de vérification des états financiers du gouvernement du Québec. De plus, nous avons examiné la conformité des opérations du Ministère aux lois, règlements, politiques et directives auxquels il est assujetti.

7.5 Nous avons également procédé à une vérification de l'optimisation des ressources afin de déterminer si le souci d'économie et d'efficience était présent chez les responsables de la gestion, si ceux-ci avaient mis en place les moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités. Cette vérification n'a pas eu pour objet de mettre en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs des programmes.

7.6 Nous avons orienté notre vérification de l'optimisation des ressources principalement vers les activités du Ministère liées à l'évaluation foncière, à l'aménagement du territoire, à l'approbation des règlements d'emprunt, au traitement des plaintes et à l'évaluation de programmes. Nous avons considéré principalement les données de l'année financière terminée le 31 mars 1991, mais nous avons aussi tenu compte de certaines données des années antérieures.

Résultats de notre vérification

7.7 Au cours des dernières années, le Ministère a abordé certains éléments d'une planification stratégique et s'est donné comme objectifs de développer et mettre en oeuvre une politique de service à la clientèle et de rendre l'appareil administratif plus efficace. Il a également instauré un système de mesure de la qualité des rôles d'évaluation foncière.

7.8 Toutefois, des améliorations additionnelles devraient être apportées pour assurer l'optimisation des ressources affectées à la réalisation des différentes activités.

Planification stratégique

7.9 Au cours des deux dernières années financières, le Ministère a abordé certains éléments d'une planification stratégique. Il a entrepris une réflexion visant à identifier les enjeux du monde municipal et à préciser sa propre action à long terme.

7.10 Bien que ce document de réflexion présente un diagnostic valable de l'environnement du Ministère et des enjeux du monde municipal, il demeure incomplet. Il ne comporte pas d'évaluation des forces et des faiblesses du Ministère portant sur ses opérations, la gestion de ses ressources, l'examen de solutions de rechange, la formulation d'objectifs mesurables et les résultats à atteindre, ainsi que sur le suivi et le contrôle de ses activités. Le processus de planification n'a donc pas comporté d'intégration entre, d'une part, le diagnostic et les orientations proposées et, d'autre part, la programmation des activités.

7.11 À titre d'exemple, depuis le début des années 80, le Ministère a retenu à maintes reprises, lors de sa planification annuelle, le besoin de renforcer les bureaux régionaux. Or, ce n'est que depuis 1990 que l'effectif de ces bureaux a sensiblement augmenté. Toutefois, cette augmentation ne repose pas sur un exercice de planification stratégique où les orientations et les résultats attendus auraient été clairement énoncés et diffusés.

7

Commentaire du Ministère : *«Le Ministère souscrit à cette recommandation, étant entendu cependant que le processus de planification ne doit être ni trop formel, ni trop lourd pour laisser place à l'initiative et aux ajustements constants.»*

Évaluation foncière

7.13 Le Ministère, en vertu de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chapitre F-2.1 et modifications), supervise le système d'évaluation foncière québécois. Comme les trois quarts des revenus des municipalités sont de source foncière, le rôle d'évaluation revêt une grande importance : il constitue l'instrument principal de répartition du fardeau fiscal local ou régional entre les contribuables. Pour le Québec, l'évaluation foncière uniformisée dépasse les 300 milliards de dollars et les recettes des municipalités provenant des taxes foncières et d'affaires sont respectivement de 3,5 et 0,6 milliards de dollars.

7.14 Le Ministère élabore des normes et des méthodes d'évaluation foncière, il les révise et en fait la promotion. Il favorise la production de rôles d'évaluation foncière de qualité et, comme fiduciaire des immeubles du Gouvernement, il administre les programmes de compensation tenant lieu de taxes.

7.15 Le Ministère a implanté, en 1972, un système d'évaluation dont le but est d'uniformiser et d'améliorer la qualité de la pratique de l'évaluation foncière au Québec. C'est à l'aide de ce système que le Ministère fixe des normes dans le domaine de l'évaluation foncière municipale au Québec.

7.16 Ces dernières années, le Ministère a déployé beaucoup d'efforts pour élaborer des normes sur la qualité des rôles d'évaluation et pour instaurer un système de mesure de la qualité des rôles qui permette d'avoir une meilleure appréciation des résultats de l'évaluation foncière.

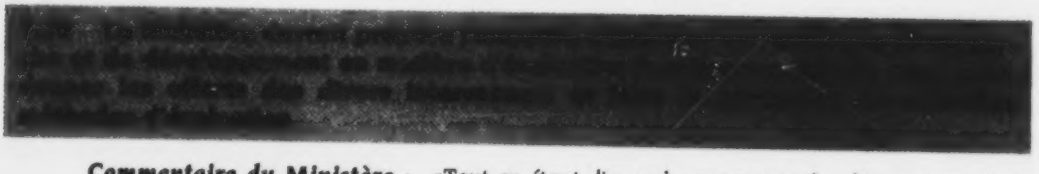
Élaboration et révision des méthodes d'évaluation

Recherche et développement

7.17 Pour que le Ministère s'acquitte de sa mission d'élaboration et de révision des méthodes d'évaluation, il importe qu'il s'engage dans la recherche et le développement. Plus de 75 millions de dollars étant investis annuellement par les municipalités dans la préparation et la mise à jour des rôles d'évaluation, le Ministère doit privilégier et promouvoir des méthodes d'évaluation optimales pour la préparation de ces rôles.

7.18 Le Ministère est informé des nouvelles méthodes d'évaluation. Toutefois, il en analyse peu les coûts, la qualité des résultats et l'applicabilité. Il ne peut donc les comparer avec celles qu'il a élaborées et qui sont utilisées au Québec.

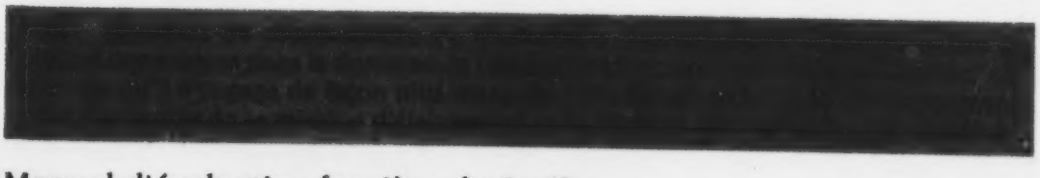
7.19 Le Ministère s'associe peu au monde de la recherche dans le domaine de l'évaluation foncière. Le rôle qu'il joue au chapitre de la promotion des méthodes contemporaines d'évaluation et de la coordination des efforts en ce sens ne paraît pas évident. Il ne joue pas un rôle majeur dans l'élaboration d'une politique concertée de recherche et de développement en matière d'évaluation foncière. Une telle politique permettrait, entre autres, l'élaboration de nouvelles méthodes. Le Ministère pourrait favoriser la recherche et le développement de nouveaux outils d'analyse jusqu'à ce que les praticiens en évaluation prennent la relève. En outre, il pourrait assumer plus directement la coordination et la diffusion des efforts de recherche et de développement, en s'associant avec des représentants des secteurs public, parapublic, privé et universitaire.



Commentaire du Ministère : *«Tout en étant d'accord pour reconnaître l'importance de la recherche en matière d'évaluation, le Ministère croit disposer des outils de base requis pour assumer adéquatement ses responsabilités.*

«Ainsi, dans le cadre de congrès et de réunions, de même que lors d'échanges avec différentes associations provinciales et internationales, le Ministère est informé de ce qui se fait dans le domaine de l'évaluation de masse. De nouveaux systèmes et méthodes d'analyses sont communiqués au Ministère et, le cas échéant, des modifications méthodologiques sont effectuées.

«De plus, le Ministère, en collaboration avec diverses associations, a défini et identifié le contenu minimum de formation requise pour pouvoir effectuer de l'évaluation de masse. En outre, un comité composé de deux représentants de chaque organisme a été formé afin de définir les éléments d'un programme structuré de formation de base et de perfectionnement destiné aux évaluateurs municipaux.»



Manuel d'évaluation foncière du Québec

7.22 Le Manuel d'évaluation foncière du Québec constitue la principale contribution du Ministère au domaine de l'évaluation foncière. Ce Manuel traite des différentes étapes du processus d'évaluation et précise certaines exigences incluses dans la réglementation.

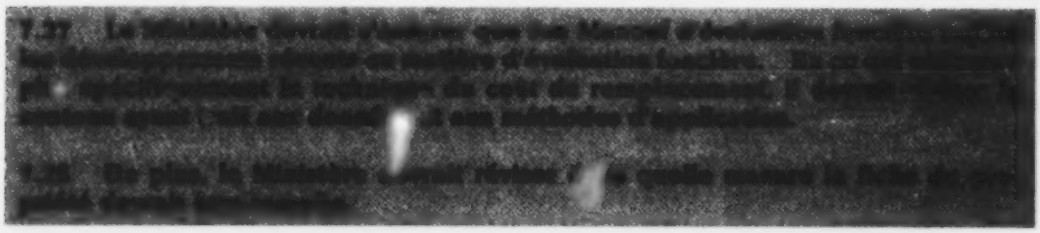
7.23 Toutefois, le Manuel ne reflète pas les développements récents en matière d'évaluation. À titre d'exemple, l'essentiel du volume traitant des principes et des techniques utilisés en évaluation n'a pas fait l'objet de modifications depuis sa parution en 1974. De fait, le Manuel met l'accent sur la technique du coût de remplacement, aux dépens de celles de la parité et du revenu. Pourtant, des expériences démontrent que des résultats intéressants ont été obtenus grâce à l'utilisation des méthodes d'évaluation axées sur la technique de la parité.

7.24 L'essentiel de l'effectif affecté au Manuel travaille à la mise à jour des volumes portant sur le coût des matériaux; ces volumes doivent être utilisés par les évaluateurs lors de l'application de la technique du coût de remplacement. Ils n'incluent pas les coûts de tous les nouveaux matériaux. Les coûts des matériaux inscrits dans ces volumes sont ramenés à l'année de base 1983; le facteur utilisé pour convertir ces coûts à ceux d'aujourd'hui ne fait pas l'objet d'une évaluation systématique pour s'assurer qu'il reflète bien la réalité.

7.25 La méthode élaborée et préconisée par le Ministère, qui justifie cette mise à jour des volumes portant sur le coût des matériaux, consiste en une reconstitution très détaillée du coût de remplacement de chacun des matériaux de la propriété évaluée. Pourtant, d'autres méthodes, plus globales et plus économiques, utilisant des modèles, donnent d'excellents résultats. Mais le Ministère met peu d'accent sur la publication de modèles d'évaluation.

7

7.26 Par ailleurs, la méthode d'évaluation prônée par le Ministère exige l'utilisation, par les évaluateurs, d'une fiche de propriété où ils inscrivent des données servant principalement à l'évaluation d'un immeuble selon la technique du coût de remplacement. Cette fiche est très élaborée et demande beaucoup de détails. Or, l'information obligatoire à relever pour respecter les exigences du Manuel n'est que partiellement utilisée lors de l'évaluation résidentielle de masse dans les milieux urbains, parce que la technique du coût de remplacement n'y est pas ou est peu prise en considération; c'est la technique de la parité qui est principalement considérée. L'usage de ces données est encore moins nécessaire dans le cas de l'évaluation commerciale, où prime essentiellement la technique du revenu. D'ailleurs, des études démontrent que certaines autres méthodes d'évaluation actuellement utilisées permettent de simplifier considérablement le nombre de données à recueillir, tout en produisant de bons résultats.



Commentaire du Ministère : *«Les volumes de coûts du Manuel d'évaluation foncière du Québec sont continuellement mis à jour pour tenir compte de nouveaux matériaux et d'équipements spécialisés. Ces nouveaux taux sont élaborés en fonction des outils et méthodes utilisés lors de la pose ou l'application de matériaux. De plus, des guides de calcul sont élaborés pour permettre à l'évaluateur d'effectuer le relevé et le calcul des valeurs de façon plus efficace.*

«L'utilisation de la technique du coût pour les immeubles non résidentiels est souvent la seule applicable à cette catégorie d'immeubles composée de 3 types de bâtiments, soit : le commercial, l'industriel et l'institutionnel. Dans le cas des bâtiments de type commercial, les techniques de parité et du revenu sont appliquées dans plusieurs cas, tandis que pour les types industriel et institutionnel, la technique du coût s'applique dans la majorité des cas. En effet, le plus souvent, il n'y a pas de revenu généré par l'immeuble, rendant ainsi la technique du revenu non

applicable. Également, la vente de bâtiments institutionnels est très rare, ce qui rend la technique de parité non applicable. Dans plusieurs municipalités du Québec (petites et moyennes), les bâtiments commerciaux sont souvent non semblables et peu nombreux, rendant ainsi la comparaison entre eux quasi impossible. Voilà pourquoi la technique du coût de remplacement demeure souvent la seule raisonnablement applicable.

«D'autre part, les trois techniques applicables pour l'évaluation d'un immeuble utilisent les mêmes données contenues à la fiche de propriété. Les données identifiées lors de la confection de cette fiche répondent à une convention. Pour les propriétés résidentielles et non résidentielles, il sera possible de revoir, en collaboration avec les évaluateurs, les données qui y sont consignées de façon à déterminer si des correctifs sont opportuns.

«Dans le cadre de la troisième édition des volumes de coûts, le Ministère étudiera la possibilité de considérer à nouveau l'élaboration de modèles. Toutefois, cette orientation devra faire l'objet d'un plus large consensus de la part des évaluateurs.»

Qualité des rôles

7.29 Un rôle d'évaluation est considéré de qualité quand l'ensemble des valeurs qui y sont inscrites tendent à représenter une même proportion de la valeur marchande des unités d'évaluation. Pour vérifier cette condition, l'évaluateur compare le prix de vente des propriétés ayant fait l'objet de transactions et leur évaluation. La proportion médiane est la donnée centrale de cet ensemble de proportions individuelles; elle constitue un indicateur de ce vers quoi devrait tendre chacune des valeurs inscrites au rôle d'évaluation.

7.30 L'évaluateur doit, par la suite, mesurer la dispersion des valeurs autour de la proportion médiane pour s'assurer que toutes les valeurs se rapprochent de celle-ci.

Proportion médiane des rôles d'évaluation foncière

7.31 Pour permettre aux évaluateurs signataires de rôles d'évaluation foncière d'établir la proportion médiane, le Ministère procède au dénombrement de toutes les ventes d'immeubles enregistrées au Québec et leur fournit la liste des échantillons de ventes.

7.32 Le processus d'échantillonnage des ventes devant servir à l'établissement de la proportion médiane comporte certaines lacunes. La taille de l'échantillon est déterminée à partir du nombre de ventes conclues; il ne représente donc qu'une partie des unités d'évaluation d'une municipalité. Il n'existe aucun mécanisme pour s'assurer que les ventes sélectionnées sont représentatives de celles du parc immobilier de la municipalité. Par ailleurs, le processus de sélection des transactions de ventes ne prévoit pas d'échantillonnage additionnel compensatoire pour tenir compte des transactions rejetées par l'évaluateur, même si ce phénomène se produit dans plus de 30 p. cent des cas.

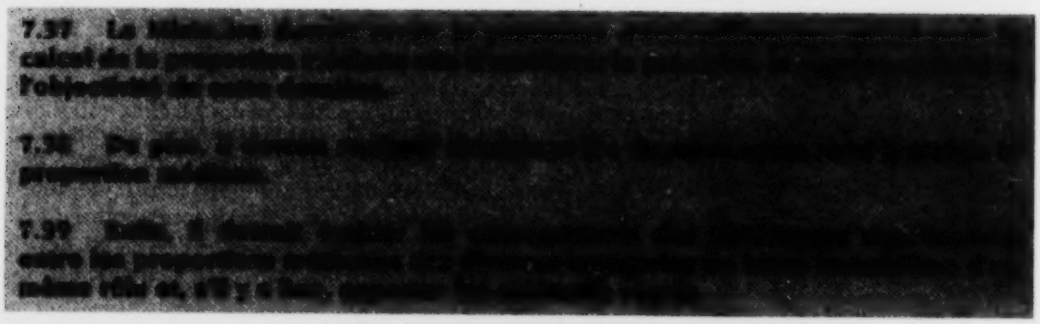
7.33 De plus, l'objectivité du processus d'établissement de la proportion médiane n'est pas assurée, car avant de calculer la proportion médiane, l'évaluateur connaît la population des unités d'évaluation à partir de laquelle l'échantillon sera prélevé. Il connaît aussi les unités d'évaluation échantillonnées avant qu'il n'ait l'obligation légale de déposer son rôle. Le Ministère pourrait considérer la possibilité d'examiner l'évolution de la valeur au rôle d'évaluation foncière pour un groupe contrôle formé à partir des transactions de ventes.

7.34 Les données servant au calcul de la proportion médiane établie par l'évaluateur sont soumises au Ministère, qui vérifie la cohérence des informations et des calculs transmis avant de procéder à l'approbation de la proportion médiane. De façon globale, le Ministère s'assure que les informations soumises ont été traitées par l'évaluateur

conformément à la réglementation et aux directives qui lui ont été transmises. Toutefois, il fait peu d'analyse des motifs des rejets de transactions de ventes et des ajustements apportés par l'évaluateur pour expliquer l'écart entre la valeur au rôle d'évaluation et le prix de vente.

7.35 Enfin, le calcul de la proportion médiane pour les diverses catégories de biens immobiliers issues d'un même rôle révèle une différence significative dans 23 p. cent des rôles ayant 50 transactions de ventes et plus et ayant au moins 10 transactions de ventes pour au moins deux catégories d'immeubles.

7.36 Considérant les lacunes entourant l'établissement de la proportion médiane et le fait que, selon le Ministère, dans plus de 20 p. cent des cas, les rôles d'évaluation foncière des municipalités affichent une dispersion élevée des valeurs autour de la proportion médiane, il est raisonnable de s'interroger sur la qualité de certains rôles d'évaluation.



7

Commentaire du Ministère : «*Un projet global de réforme des mesures statistiques tirées des rôles d'évaluation foncière est en voie de parachèvement et devrait pouvoir s'appliquer en* 1993.

«*La réalisation de cette réforme aura pour effet d'accroître la représentativité, l'objectivité et la fiabilité des indicateurs statistiques utilisés. Parmi les changements projetés, on note* :

«— *l'élimination des ventes consenties pour des prix négligeables (ex.: moins de* 1 000$);

«— *l'augmentation du nombre minimal de ventes requis pour établir des mesures, notamment en considérant le nombre total d'unités d'évaluation contenues au rôle;*

«— *la révision de la formule d'échantillonnage des ventes avec effet d'augmentation de l'échantillon dans les grandes agglomérations;*

«— *l'instauration d'indicateurs basés sur des observations régionales, lorsque le marché local est insuffisant.*

«*La Loi sur la fiscalité municipale prévoit que l'ensemble des valeurs portées au rôle doivent tendre à représenter une même proportion de la valeur réelle des immeubles évalués. Bien que dans certains cas on puisse démontrer des différences significatives entre diverses catégories d'immeubles, ce phénomène n'est techniquement observé que dans un nombre limité de situations (moins de* 8 *p. cent de tous les rôles existants —* 113/1 493 *rôles). De plus, les différences occasionnées par d'autres facteurs que la catégorie d'immeubles (par exemple : la localisation) sont plus difficilement mesurables et peuvent grandement biaiser les résultats catégoriels. Enfin, le développement d'indicateurs catégoriels pour les immeubles sans marché nécessiterait un déploiement de ressources peu justifié en regard du résultat escompté.*

«*C'est pourquoi, dans le cadre de ses interventions législatives et réglementaires, le Ministère juge approprié de ne considérer qu'une seule mesure de tendance centrale (proportion médiane) associée à une seule mesure de dispersion (écart type relatif). Cette dernière tient simultanément compte*

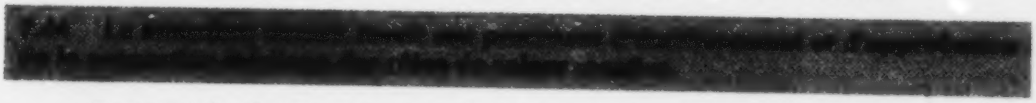
de toutes les différences par rapport à la tendance centrale et constitue de ce fait le meilleur indicateur de l'équité de l'ensemble du rôle d'évaluation foncière.

«Toutefois, dans le cadre de ses interventions de soutien et d'assistance auprès des services municipaux d'évaluation foncière, le Ministère identifie annuellement les rôles où des différences catégorielles significatives sont décelées et communique les résultats aux services d'évaluation concernés (mesure de la qualité des rôles — indicateurs #9 et #10).»

Proportion médiane des rôles de valeur locative

7.42 Tout comme pour les rôles d'évaluation foncière, c'est le Ministère qui approuve la proportion médiane de chacun des quelque 350 rôles de valeur locative en vigueur au Québec. Toutefois, le Ministère ne procède pas au dénombrement des baux enregistrés au Québec. C'est l'évaluateur lui-même qui prélève l'échantillon et par conséquent, le Ministère ne contrôle pas la représentativité de cet échantillon.

7.43 De plus, le Ministère effectue peu d'analyse des données transmises par l'évaluateur en vue de l'approbation de la proportion médiane des rôles de valeur locative.



Commentaire du Ministère : *«Le rôle de valeur locative a été maintes fois remis en question au cours des dernières années. Ainsi, au plan des moyens à développer pour une validation de données soumises pour établir la proportion médiane, peu d'efforts ont été déployés étant donné son avenir incertain.*

«De récentes modifications législatives auront pour effet de réduire significativement le nombre de rôles de valeur locative en vigueur en 1992. Lorsque l'importance réelle de cette réduction sera connue, des mesures appropriées à la situation seront mises en place, de façon à produire des résultats statistiquement fiables, tout en optimisant les ressources affectées à la mesure de la proportion médiane des rôles de valeur locative.»

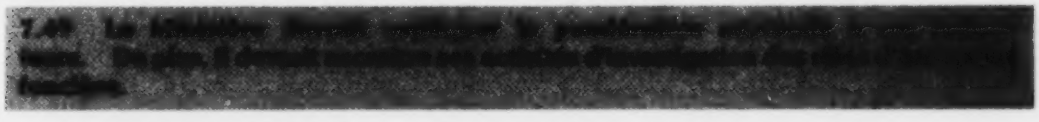
Mesure de la qualité des rôles

7.45 Le Ministère a mis en place, au début de 1988, un système pour mesurer la qualité des rôles d'évaluation foncière et favoriser la production de rôles de qualité. De cette qualité dépend l'équité fiscale, selon laquelle tous les contribuables d'une même municipalité ou d'une même communauté urbaine doivent contribuer au fardeau fiscal local ou régional.

7.46 Le Ministère détecte les rôles présentant des risques de déficience, fait l'investigation de certains rôles où il lui semble le plus pertinent d'agir et intervient, au besoin, auprès des responsables pour les inciter à apporter les correctifs appropriés.

7.47 La détection des rôles présentant certains risques de déficience s'effectue à l'aide de dix indicateurs. De façon générale, les rôles dont la cote d'évaluation est de 50 p. cent ou moins sont sujets à une investigation. Ces indicateurs portent, pour la plupart, sur les données tirées des rôles d'évaluation et utilisées dans le calcul de la proportion médiane, dont nous avons souligné certaines lacunes méthodologiques précédemment. La pondération attribuée à chaque indicateur n'est pas expliquée.

7.48 Pour l'année 1990, 109 rôles d'évaluation foncière ont été détectés comme présentant des risques de déficience. Le Ministère a fait l'investigation de neuf de ces rôles, sélectionnés à partir de critères qui, à notre avis, sont adéquats. Toutefois, étant donné l'importance des rôles d'évaluation foncière, ces activités peuvent être qualifiées de minimales.



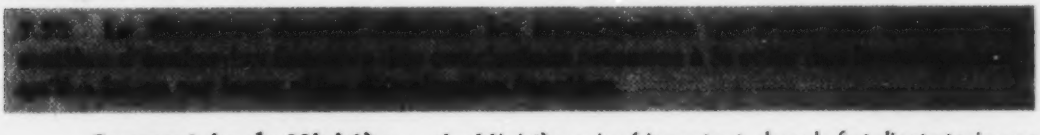
Commentaire du Ministère : *«Par souci de transparence, le Ministère entend, accentuer, à l'intention des services municipaux d'évaluation foncière, la communication concernant l'ensemble du processus de mesure de la qualité des rôles, notamment à propos de la pondération accordée à chaque indicateur.*

«De plus, un plan de travail a été prévu afin que les rôles démontrant de plus grandes disparités entre les valeurs fassent l'objet d'une attention particulière.»

Communication des résultats

7.50 C'est la communauté urbaine, la municipalité régionale de comté (MRC) ou la ville qui n'a pas délégué cette responsabilité à la MRC qui détient l'autorité en matière d'évaluation foncière. Bien qu'il ne soit pas légalement tenu de le faire, il importe que le Ministère informe les municipalités qui n'ont pas autorité en matière d'évaluation foncière de la qualité de leurs rôles, puisqu'elles en sont les propriétaires.

7.51 Le Ministère a une politique en ce sens, mais ne l'a pas appliquée. Le Ministère ne les informe pas des rapports qu'il transmet aux évaluateurs et aux organismes ayant autorité en matière d'évaluation foncière à la suite des investigations qu'il a faites sur leurs rôles. Ces municipalités sont donc peu informées de la qualité de leurs rôles et peuvent donc difficilement prendre des mesures pour apporter les correctifs requis lorsque nécessaire.



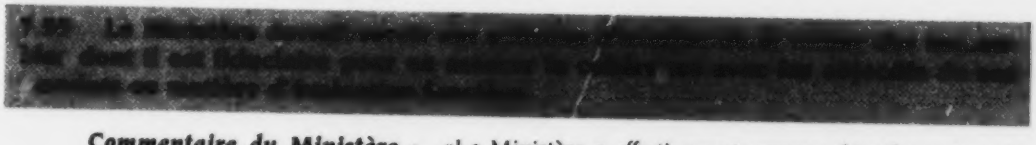
Commentaire du Ministère : *«Le Ministère a jugé important, dans le but d'entretenir une saine collaboration avec les évaluateurs signataires et les municipalités ayant autorité en matière d'évaluation foncière, de reporter à la toute fin du processus de communication pour impliquer les municipalités locales. C'est en effet dans le cadre du suivi de l'évolution des résultats pour les rôles ayant fait l'objet d'une investigation que les municipalités locales seront informées. La politique à appliquer consistera alors à informer ces dernières de l'existence du rapport produit à l'intention de l'organisme municipal responsable de l'évaluation foncière et de son évaluateur.*

«Il faut également retenir que la mesure de la qualité des rôles par le Ministère est une opération récente et inédite en fiscalité foncière québécoise. Aussi, son implantation a délibérément été planifiée par étapes, en respectant la capacité d'adaptation des nombreux intervenants.»

Analyse de la valeur des immeubles du Gouvernement

7.53 Le Ministère a versé, pour l'année financière terminée le 31 mars 1991, 278 millions de dollars à plus de 1 100 municipalités en guise de compensation tenant lieu de taxes foncières ou d'affaires. Pour s'assurer que cette compensation est raisonnable, le Ministère analyse les valeurs portées au rôle d'évaluation des immeubles dont il est fiduciaire en les comparant au coût de remplacement d'immeubles semblables. Pour cette même année financière, le Ministère a inscrit 152 plaintes auprès du Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec pour des valeurs jugées excessives. Le résultat de sa contestation a permis au Gouvernement de récupérer plus de deux millions de dollars.

7.54 Considérant que le Ministère s'est donné comme objectif de s'assurer de la justesse et de l'équité de la valeur au rôle des immeubles dont il est fiduciaire, sa stratégie de contestation des valeurs manque de cohérence par rapport à l'objectif qu'il s'est donné. En effet, ses efforts ne portent que sur les immeubles dont l'évaluation foncière uniformisée est supérieure à celle établie à l'aide des modèles de contrôle; il ne s'interroge pas sur ceux qui semblent sous-évalués. De plus, notre examen du traitement de quelques dossiers de plaintes a permis de constater que certains gestes sont posés par le Ministère dans l'unique but de récupérer des montants de taxes, sans souci à l'égard de la justesse et de l'équité des valeurs au rôle des immeubles.



Commentaire du Ministère : *«Le Ministère a effectivement comme objectif que tous les immeubles dont il est fiduciaire soient portés au rôle à leur juste valeur marchande. Cependant, compte tenu du nombre élevé d'unités d'évaluation en cause (autour de 10 000), il est évident qu'une utilisation optimale des ressources nécessite le recours à des méthodes de dépistage où seuls les cas les plus patents ont la priorité. Il se peut donc que certains édifices gouvernementaux soient portés au rôle selon des valeurs inférieures ou supérieures à la valeur marchande sans que le Ministère n'intervienne. Cette situation n'est pas anormale et est comparable à celle prévalant pour tout autre contribuable.»*

Service à la clientèle

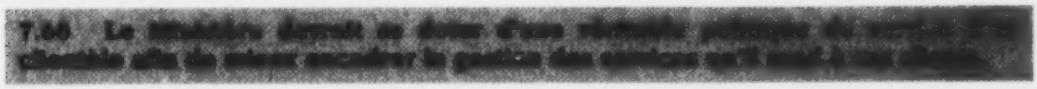
7.56 Le Ministère entretient divers rapports avec ses clientèles dans l'exercice de ses activités de contrôle, de surveillance, d'aide et de soutien technique. Ces activités ont pour but de mieux desservir les municipalités et ce, dans l'intérêt même des citoyens.

Encadrement du service à la clientèle

7.57 En février 1989, le Ministère s'est donné comme objectifs de développer et mettre en oeuvre une politique de service à la clientèle et de rendre l'appareil administratif plus efficace. Des objectifs concrets, tels que l'amélioration des délais de réponse aux demandes de la clientèle et le respect des échéanciers, ont été intégrés aux programmes d'activité des différentes unités administratives.

7.58 Toutefois, il n'existe pas de véritable politique de service à la clientèle où seraient prévues, entre autres, la détermination des besoins, la formulation et la publication de standards de qualité, l'utilisation d'indicateurs pour la mesure de la satisfaction de la clientèle et l'obligation d'évaluer les services rendus.

7.59 Par ailleurs, plusieurs unités administratives ont des responsabilités d'assistance technique, de conseil, d'information et de formation, mais la nature des services qu'elles doivent rendre ainsi que les clientèles visées ne sont pas clairement définies. Ces imprécisions rendent les relations fonctionnelles de certaines unités administratives difficiles et obligent les gestionnaires à négocier des ententes sur leurs champs de compétence respectifs.



Commentaire du Ministère : «*La qualité du service à la clientèle constitue une préoccupation toute première du Ministère.*

«*Par pragmatisme, le Ministère a préféré jusqu'ici oeuvrer sur la fonctionnalité de chaque service plutôt qu'agir dans le cadre d'une politique générale.*»

Aménagement du territoire

7.61 Le Ministère voit à l'application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chapitre A-19.1 et modifications), dont l'objet principal est d'établir les champs de compétence, le cadre de référence et les règles relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. Des schémas d'aménagement sont adoptés par les municipalités régionales de comté (MRC) et par les communautés urbaines, qui doivent respecter les orientations que le Gouvernement, ses ministères et mandataires, ainsi que certains organismes publics, entendent poursuivre en matière d'aménagement du territoire. Le Ministère agit comme coordonnateur auprès des intervenants gouvernementaux pour assurer la cohérence de l'ensemble des orientations.

7.62 Au cours des années 80, les MRC et les communautés urbaines ont élaboré leurs schémas d'aménagement. Le Ministère a assuré la coordination des orientations gouvernementales et il a transmis aux MRC et aux communautés urbaines des avis leur indiquant si leurs schémas d'aménagement respectaient ces orientations. Le Ministère est à établir le bilan de cette première génération de schémas. Les MRC et les communautés urbaines devraient entreprendre sous peu la révision de leurs schémas, tel que prévu dans la loi.

7.63 L'impact des actions du Ministère en terme d'aménagement a été positif. Ainsi, au cours des 10 dernières années, le Ministère a su mettre en place des structures et des outils qui favorisent un développement harmonieux de l'ensemble du territoire québécois.

Rôle de coordonnateur du Ministère

7.64 Avant de formuler son avis aux MRC et aux communautés urbaines sur leurs schémas d'aménagement, le Ministère fait l'analyse de ces schémas et assure une concertation entre les ministères et organismes publics concernés par l'aménagement du territoire.

7.65 Le rôle de coordonnateur du Ministère a été rendu difficile à exercer en raison de la vision sectorielle des ministères et organismes publics. Par conséquent, le travail d'analyse des schémas d'aménagement effectué par le Ministère a consisté essentiellement à s'assurer du respect des normes réglementées ou des projets sectoriels élaborés par ces divers intervenants gouvernementaux. Le Ministère n'est intervenu que très peu auprès de ceux-ci pour assurer l'atteinte des grandes orientations gouvernementales telles que la consolidation du tissu urbain et l'amélioration en priorité du transport en commun. L'impact des politiques et des projets des divers intervenants gouvernementaux, principalement ceux des régions à forte densité de population, peut donc être déterminant à l'égard du respect des grandes orientations gouvernementales et de l'utilisation du territoire.

Commentaire du Ministère : *«Le Ministère souhaite bien sûr jouer un rôle de concertation encore plus efficace auprès des divers ministères et organismes du Gouvernement dans l'élaboration de leurs choix en aménagement du territoire.*

«Ce rôle va cependant bien au-delà du respect de normes pré-établies pour porter sur l'élaboration d'orientations, de politiques, voire même sur la redéfinition, dans certains cas, du rôle traditionnellement joué par un ministère vis-à-vis les collectivités locales.»

Gestion des activités d'assistance technique

7.67 Le Ministère procure de l'information sur la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et sur ses effets; il produit des guides et des fiches techniques et il conseille, sur demande, les fonctionnaires et les élus municipaux sur les différentes exigences de la loi. Il doit assurer la gestion de ces activités et des systèmes d'information doivent lui permettre de comparer les résultats obtenus avec ceux planifiés.

7.68 Or, ces activités d'assistance technique ne reposent pas sur des objectifs opérationnels précis et mesurables et les résultats anticipés ne sont pas déterminés. Par ailleurs, il y a peu d'information disponible sur les résultats obtenus et les ressources utilisées. Par conséquent, le Ministère peut difficilement évaluer les résultats de ces activités et rendre compte de l'utilisation de ses ressources.

7.69 À titre d'exemple, l'importante collection «Aménagement et urbanisme» a été réalisée à partir d'éléments justificateurs peu élaborés, notamment en ce qui a trait aux besoins exprimés par les clientèles, aux raisons de privilégier ce mode de diffusion ainsi qu'aux résultats escomptés. En outre, les échéanciers de réalisation de cette collection ont rarement été respectés de sorte que des éléments portant sur des composantes facultatives d'un plan d'urbanisme ont été diffusés après qu'environ 60 p. cent des municipalités aient déjà adopté leur plan et leurs règlements d'urbanisme.

7.70 De plus, les publications distribuées à la clientèle n'ont pas fait l'objet d'évaluation permettant de connaître, entre autres, sa perception de la pertinence du sujet traité, de l'utilité de l'information au moment où elle a été rendue accessible et du bien-fondé du moyen de communication retenu.

Commentaire du Ministère : *«La gestion des activités d'assistance technique en aménagement du territoire s'est faite largement jusqu'ici sous le signe de l'innovation. Il a fallu tester des approches, mieux connaître les clientèles autant ministérielles que municipales, procéder par essais parfois dans un contexte où les élus municipaux, les aménagistes et urbanistes, les ministères du Gouvernement en étaient tous à se faire la main en matière de confection d'un schéma d'aménagement régional.*

«L'expérience accumulée par tous les intervenants, l'expertise développée et une meilleure connaissance des approches et des dispositions de chacun nous permettront sans doute, à l'occasion de la révision des schémas, de développer une meilleure planification de nos activités.»

Règlements d'emprunt

7.72 Le Ministère approuve annuellement quelque 3 000 règlements d'emprunt des municipalités, pour une valeur de plus de deux milliards de dollars. Avant d'approuver un règlement d'emprunt, il procède à son étude aux plans légal et financier. Il s'est donné comme objectif d'approuver les règlements d'emprunt dans un délai n'excédant pas 28 jours, si les documents fournis par la municipalité sont conformes et complets.

7.73 Notre analyse du respect de ce délai a porté sur le premier semestre de l'année 1990. Durant cette période, le Ministère a traité 914 dossiers. Dans 38 p. cent des cas, soit 351 dossiers, le délai de 28 jours n'avait pas été respecté. Le temps de traitement de ces dossiers était, en moyenne, de 49 jours. L'examen de certains dossiers n'a pas permis de déterminer si ces retards étaient imputables aux municipalités ou au Ministère.

7.74 Le Ministère ne compile pas d'information portant, entre autres, sur ses délais moyens de traitement, sur ceux imputables aux divers intervenants dans le processus, sur la raison des dépassements, le nombre de règlements d'emprunt rejetés ou modifiés de même que sur la nature des motifs appuyant ses décisions. Par conséquent, il peut difficilement expliquer les délais et évaluer l'efficacité et la pertinence de ses contrôles.

7.75 Par ailleurs, l'étendue et la supervision de l'analyse des règlements d'emprunt par le service juridique du Ministère ne sont pas clairement définies. La correspondance, les appels téléphoniques ou les demandes de renseignements supplémentaires aux municipalités ne sont pas toujours consignés aux dossiers alors qu'ils pourraient expliquer, en partie du moins, le non-respect des délais.

7

7.76 Le Ministère a déterminé les exigences financières auxquelles les municipalités doivent se conformer. Afin de réduire les délais de traitement, il sélectionne, pour fins d'analyse, les dossiers à analyser à partir de certains critères. Or, il n'utilise pas les données financières les plus récentes lors de l'application de ses critères de sélection.

Commentaire du Ministère : «*Le Ministère a amélioré sa procédure interne au cours des dernières années afin d'accélérer autant que possible l'approbation des règlements d'emprunt. Cependant, le Ministère doit poursuivre ses efforts auprès des municipalités pour les sensibiliser davantage à l'importance de transmettre au Ministère toutes les pièces requises dès l'ouverture du dossier. Les délais seraient alors substantiellement raccourcis.*

«Quant à l'information de gestion requise pour expliquer les délais, le Ministère dispose déjà de la connaissance suffisante de la problématique en cause pour œuvrer à des améliorations à long terme.»

Traitement des plaintes

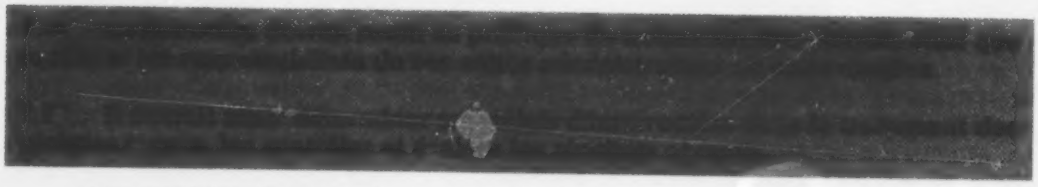
7.79 Le Ministère assure le traitement des plaintes des citoyens envers leur administration municipale portant sur les dérogations aux lois et règlements concernant, entre autres, les appels d'offre, les règlements d'emprunt et la taxation. Le traitement de ces plaintes exige que le Ministère communique avec les plaignants, les autorités municipales concernées, le ministère de la Justice et la Commission municipale du Québec.

7.80 Le rôle et les responsabilités des différentes unités administratives devant intervenir dans le processus de traitement des plaintes ne sont pas clairement définis, ce qui présente certains inconvénients. Par exemple, le traitement des plaintes de citoyens peut à l'occasion présenter des incompatibilités avec la mission et les objectifs des unités administratives dont le rôle essentiel est de fournir de l'aide aux municipalités.

7.81 Par ailleurs, le Ministère n'a pas précisé les délais à l'intérieur desquels son intervention doit être amorcée. Notre analyse de la gestion des délais d'intervention des 201 dossiers de plaintes réglés par le Ministère au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1991 révèle un délai moyen de 51 jours entre l'ouverture du dossier et le début de l'intervention du Ministère.

7.82 De plus, au 31 mars 1991, 258 dossiers étaient considérés par le Ministère comme en cours de traitement. Selon les informations obtenues, 108 de ces dossiers avaient déjà été analysés et auraient dû être fermés. Des dossiers actifs, 60 n'avaient pas encore été assignés à un responsable, dont 12 qui dataient de plus d'un an.

7.83 Le Ministère a une politique sur le traitement des plaintes, mais elle est imprécise à certains égards. L'examen de quelques dossiers de traitement de plaintes a fait ressortir des lacunes telles que le manque de sensibilisation des citoyens aux recours auxquels ils ont droit, l'absence d'un véritable processus d'établissement des priorités de traitement et de l'imprécision dans la diffusion des résultats d'intervention. Le manque de documentation et l'absence d'approbation à l'appui des motifs de fermeture de certains dossiers constituent également des lacunes qui ont été relevées. Enfin, le processus actuel ne précise pas suffisamment les situations pour lesquelles le Ministère devrait exercer un suivi, ni de quelle façon ce suivi devrait être effectué.



Commentaire du Ministère : *«Le Ministère est conscient que le traitement des plaintes constitue un secteur d'intervention de plus en plus délicat et compliqué et que dans l'état actuel des choses, il ne dispose plus des outils adéquats pour répondre à la demande.*

«Pour cette raison, le Ministère a amorcé une réflexion de fond en vue de se donner une politique et des moyens pour traiter avec plus d'efficacité les plaintes que des contribuables formulent à l'égard de leur municipalité et qui sont transmises au Ministère pour vérification. La politique devra notamment porter non seulement sur l'organisation interne du travail, mais également sur le partage des tâches avec la Commission municipale du Québec, sur les traitements différents à donner à diverses catégories de plaintes, sur le rôle de la municipalité elle-même dans le traitement des plaintes formulées à son égard, sur les amendements législatifs éventuellement requis en vue de doter le Ministère de certains outils de travail de base.

«Entre-temps, des pratiques nouvelles ont déjà permis une amélioration sensible de la situation.»

Données sur la population

7.86 Les données sur la population des municipalités sont utilisées par plusieurs ministères et organismes du Gouvernement pour déterminer l'admissibilité des municipalités à de nombreux programmes de paiement de transferts. Elles servent aussi à calculer les sommes allouées à ces programmes. La population officielle d'une municipalité est celle reconnue par un décret du Gouvernement. Le Ministère a la responsabilité de fournir les données démographiques requises pour l'émission de ce décret.

7.87 Lors des années de recensement, le Ministère retient les données produites par Statistique Canada, mais il n'a pas établi de politique sur la source d'information à utiliser en toute autre circonstance ni sur la fréquence des estimations qu'il devrait effectuer. Pour les années 1988, 1989 et 1990, le Ministère a reconnu comme population officielle du Québec le dénombrement réalisé en juin 1986 par Statistique Canada, alors que pour l'année 1991, il a retenu l'estimation faite par le Bureau de la Statistique du Québec en juin 1989. Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas décidé sur quelle base serait déterminée la population en 1992.

7.88 En l'absence d'une politique établie, des municipalités peuvent être ou favorisées, ou pénalisées, selon les données démographiques utilisées pour la gestion des programmes gouvernementaux.

7.89 Le Ministère devrait définir une politique sur la source et la fréquence des données à recueillir pour déterminer la population des municipalités.

Commentaire du Ministère : *«Tout en étant d'accord avec l'esprit de la recommandation, le Ministère tient à noter qu'une partie de la problématique présume que des estimations ou des ajustements annuels seraient souhaitables et que les chiffres sur la population sont les bases appropriées pour administrer les programmes de transfert du Ministère.*

«Il est reconnu, en sciences démographiques, que des estimations portant sur les collectivités de petite taille présentent des problèmes méthodologiques et administratifs très difficiles à surmonter. Or, plus de 70 p. cent des municipalités du Québec comptent moins de 2 000 habitants. D'ailleurs, l'appréciation des résultats par les municipalités amène annuellement un certain nombre de contestations.

«Dans les circonstances, il pourrait être souhaitable de s'en tenir aux recensements quinquennaux officiels pour établir la population des municipalités. Par ailleurs, l'administration des programmes de compensation et de transfert pourrait se faire, le cas échéant, sur la base de données administratives (unités d'évaluation, unités de logement, etc.) sur lesquelles à la fois les municipalités et le Ministère ont un meilleur contrôle de qualité que sur les estimations de données sur la population pour les années entre les recensements.

«Ce sont là des aspects que le Ministère doit examiner avant de pouvoir se donner la politique suggérée par cette recommandation.»

Évaluation de programmes

7.90 Le Conseil du trésor a émis, en 1989, une directive sur l'analyse de programmes et la vérification interne. L'évaluation de programmes permet de vérifier si les efforts consentis pour résoudre des problèmes ont eu l'impact souhaité et si le rendement des ressources affectées a été tel que prévu.

7.91 Nous avons examiné la façon dont le Ministère a donné suite à la directive du Conseil du trésor. Avant l'adoption de cette directive, le Ministère ne faisait pas systématiquement de suivi de gestion ni d'évaluation de programmes. Depuis l'adoption de cette directive, il a initié un projet pilote devant permettre de tester un processus de suivi de gestion au cours de l'année financière qui se terminera le 31 mars 1992. Le Ministère entend procéder à l'évaluation de ses programmes lorsque les rapports de suivi de gestion ou de vérification interne lui en indiqueront la nécessité.

7.92 Nous avons aussi examiné les activités qu'il a initiées au cours des dernières années pour évaluer le Programme d'aide financière aux infrastructures d'aqueduc et d'égout. Ce programme existe depuis plus de 30 ans. À ce jour, les dépenses et les engagements inhérents à ce programme ont atteint plus de 676 millions de dollars. Au fil

des ans, ce programme a porté plusieurs noms : Aqueduc et égout, Liquidation, Paira, Projets spéciaux, Paira-83, Paira-85 et Aida. Le programme porte actuellement le nom de Aida et son budget est de 100 millions de dollars.

7.93 Le programme Aida consiste essentiellement en l'octroi d'une aide financière aux municipalités de moins de 7 500 habitants pour l'acquisition de nouveaux équipements collectifs d'aqueduc et d'égout, pour la recherche d'eau souterraine, la recherche de fuites d'eau et l'amélioration des systèmes existants. Le volet le plus important sur le plan des ressources financières est celui de l'acquisition de nouveaux équipements collectifs.

7.94 Le Ministère n'a pas réalisé d'études systématiques sur l'évolution du Programme d'aide financière aux infrastructures d'aqueduc et d'égout pour évaluer la pertinence de le maintenir ou de le modifier. Dans son analyse du programme Paira-85, il justifie la mise en place du nouveau programme Aida par les demandes d'aide financière qui continuent de lui être acheminées régulièrement par les municipalités. Une étude estimant, entre autres, quelles seraient les demandes des municipalités en l'absence de subventions permettrait de mieux justifier la nécessité d'un tel programme.

7.95 Le Ministère privilégie l'aide financière comme mode d'intervention. Toutefois, il ne compare pas le coût de ce mode à celui d'autres modes d'intervention qui permettraient, eux aussi, de résoudre les problèmes à l'origine de son action. Parmi ces autres modes, notons la recherche de solutions nouvelles et mieux adaptées aux petites communautés ou encore, l'incitation à la tarification à l'usage pour contrôler l'augmentation de la demande en eau et encourager les utilisateurs à se procurer des équipements consommant moins d'eau. Le Ministère ne dispose pas d'informations lui permettant de comparer les implications de son mode d'intervention actuel à celui d'autres modes, particulièrement sur le plan des coûts présents et futurs.

7.96 Le Ministère attribue des subventions à la suite de l'attestation de problèmes réels liés à la qualité de l'eau potable ou à l'évacuation des eaux usées, et après une estimation du coût des projets, mais suivant le principe du «premier arrivé, premier servi». C'est là le processus qui sert à déterminer l'ordre des interventions. Des demandes prioritaires pourraient ainsi être traitées après d'autres de moindre importance. Des municipalités dont les cas sont prioritaires pourraient ne recevoir aucune aide parce que le budget serait épuisé lorsque viendrait leur tour.

7.97 Toutefois, depuis février 1991, une grille de sélection a été mise à l'essai et pourra être utilisée si le programme actuel ou un programme de même nature devait continuer d'exister.

7.98 Il n'y a pas eu d'évaluation globale de l'impact du programme ni du rendement des ressources y affectées depuis l'instauration du Programme d'aide financière aux infrastructures d'aqueduc et d'égout. Toutefois, le Ministère a réalisé, en 1984, une étude pour établir l'impact, sur le développement urbain, d'un élément du programme Paira touchant les décisions en matière d'urbanisme. Cette étude témoigne de la préoccupation du Ministère à l'égard de l'évaluation de l'impact de ses programmes.

7.99 Le Ministère n'est pas en mesure d'évaluer l'écart entre la situation qui prévalait avant et celle qui prévaut après son intervention. L'information sur la qualité et la quantité des services offerts après son intervention ne lui est pas disponible. Aucun procédé de contrôle (groupe représentatif non admissible au programme ou contrôle statistique) n'a été établi pour juger de l'évolution du comportement des municipalités admissibles au programme. On ne peut donc s'assurer que l'amélioration de la situation est bien due à l'aide accordée et non à d'autres facteurs.

Commentaire du Ministère : «*La disponibilité d'eau potable et la disposition des eaux usées demeurent les toutes premières conditions de salubrité des établissements humains. C'est cette réalité qui a guidé le ministère des Affaires municipales dans la formulation, au cours des ans, de divers programmes d'aide financière aux municipalités. Il est vrai que les justificatifs de ces programmes sont demeurés essentiellement d'ordre financier et c'est sur ce dernier aspect que s'est concentrée l'analyse du Ministère : inventaire des municipalités en déficience, coûts d'implantation des équipements, capacité financière des municipalités, impact sur l'endettement municipal, rationalisation de l'urbanisation.*

«*Des évaluations périodiques continuent d'être effectuées selon cette approche.*»

Reddition de comptes

7.101 Le rapport annuel est l'un des principaux moyens dont dispose le Ministère pour communiquer, à l'externe, les résultats de ses programmes, et permettre à l'Assemblée nationale et à la population de juger de son efficacité. Le Ministère a déposé son rapport annuel de l'année financière terminée le 31 mars 1990 à l'Assemblée nationale dans les délais prescrits.

7

7.102 Ce rapport fait état des crédits alloués aux différents programmes à réaliser, mais l'affectation de ces ressources y est présentée en fonction de la structure organisationnelle du Ministère. Ainsi, il y a une duplication d'information sur les réalisations attribuables aux programmes lorsque plusieurs unités administratives y ont participé. Pour le lecteur, il devient alors difficile d'identifier les informations vraiment pertinentes à la réalisation des programmes.

7.103 Le contenu du rapport est rendu compréhensible pour un lecteur qui n'est pas expert des questions municipales. Le rapport annuel ne comporte toutefois pas de section sur les faits saillants ni de résumé qui pourrait aider le lecteur à mieux apprécier les réalisations du Ministère.

7.104 Le rapport renseigne peu sur l'orientation de la gestion du Ministère. Bien qu'il permette de prendre connaissance de la mission et du rôle des unités administratives et des travaux entrepris pour la préparation des objectifs stratégiques, il contient peu d'information sur les objectifs stratégiques et opérationnels des divers programmes du Ministère.

7.105 Le rapport ne contient pas suffisamment de données sur les normes de performance ou les résultats escomptés. Il fournit de nombreuses constatations sur des activités et des extrants, mais il renseigne peu sur le degré de réussite du Ministère dans la réalisation de ses plans.

7.106 Le rapport annuel devrait fournir, en plus de certains résultats administratifs, des données relatives à l'impact des programmes portant, entre autres, sur la santé financière des municipalités, la qualité des rôles d'évaluation foncière, la dotation en système d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées des municipalités, ainsi que sur la satisfaction de la clientèle à l'égard des services que lui rend le Ministère.

7.107 Le fait que peu de données soient divulguées sur les résultats des programmes peut s'expliquer par la qualité des systèmes d'information de gestion du Ministère. En effet, dans plusieurs unités administratives, les systèmes d'information sont élémentaires

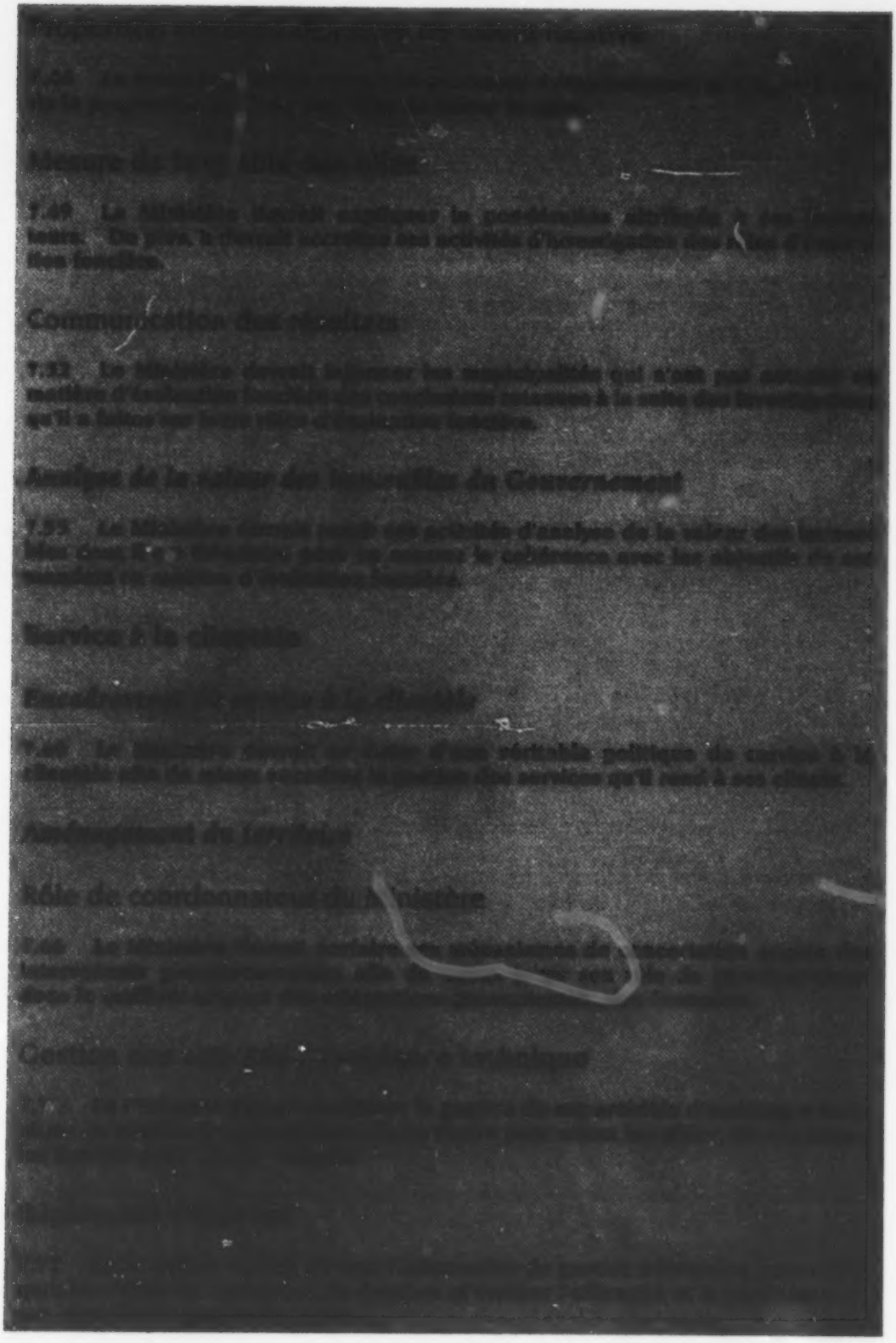
et ne fournissent essentiellement que des données pour le suivi de dossiers, ce qui ne favorise pas une gestion axée sur les résultats.

[redacted]

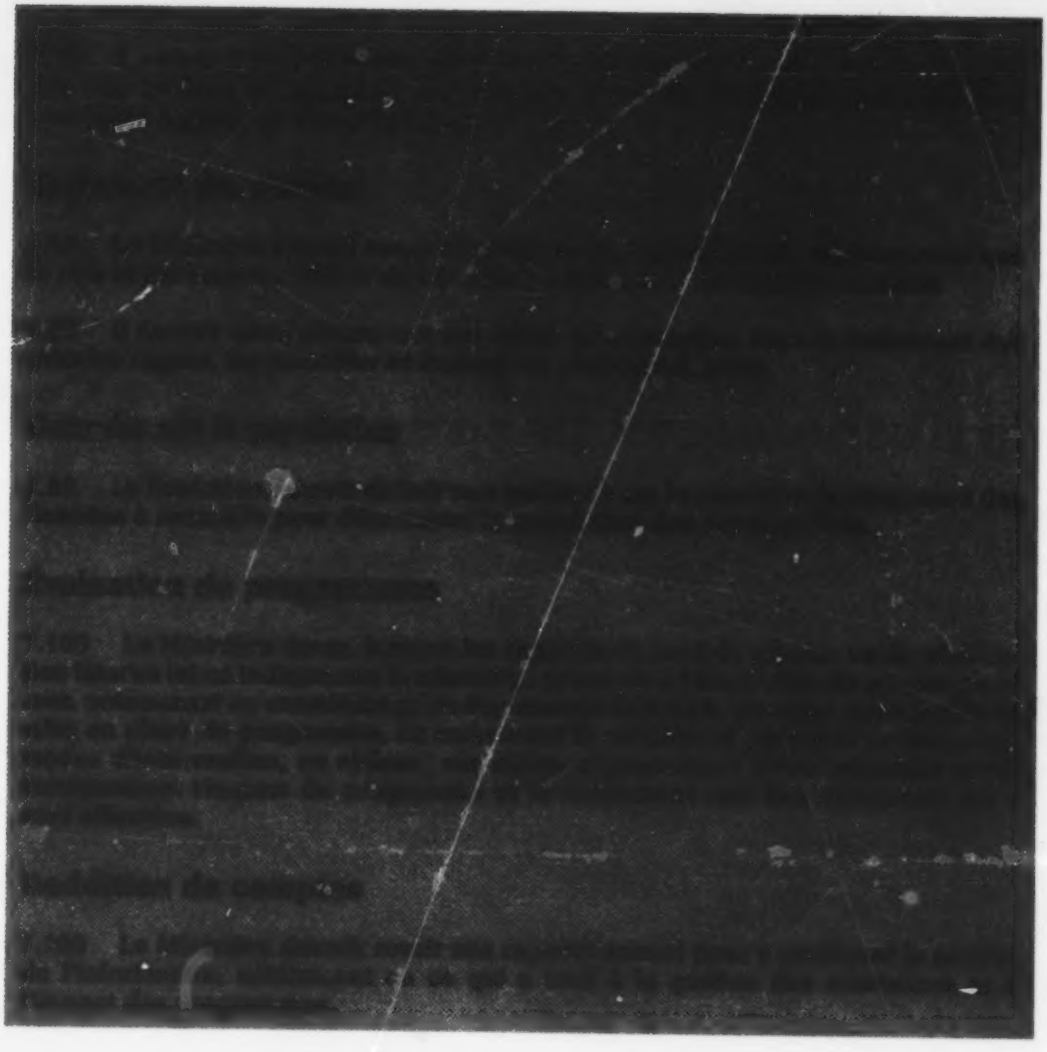
Commentaire du Ministère : «*Le Ministère prend note des remarques formulées et entend, dans toute la mesure du possible, y donner suite dans la rédaction de son rapport annuel.*»

[redacted]

7



7



Remarques et commentaires

Inspecteur général
des institutions financières

Aperçu général

8.1 La fonction d'inspecteur général des institutions financières a été instituée en avril 1983 par la Loi sur l'inspecteur général des institutions financières (L.R.Q., chapitre I-11.1 et modifications). L'inspecteur général est chargé de surveiller les institutions financières sous sa responsabilité, soit les caisses d'épargne et de crédit, les sociétés de fiducie et d'épargne et les assureurs exerçant au Québec. Il assure la formation et la dissolution légales des corporations ainsi que l'administration et l'exploitation du fichier central des entreprises. De plus, il doit donner à la ministre déléguée aux Finances des avis sur les lois dont l'administration lui est confiée ou en vertu desquelles des fonctions ou des pouvoirs lui sont attribués. Il procède également, pour le compte de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec, à l'examen des affaires des institutions de dépôts qui y sont inscrites.

8.2 Pour l'accomplissement de son mandat, l'inspecteur général est investi de différents pouvoirs d'intervention, dont ceux de faire enquête et de procéder à des inspections, de donner des directives qui peuvent être sanctionnées par des injonctions émises par les tribunaux, de refuser d'émettre les permis d'exercice aux institutions financières sous sa responsabilité, de les suspendre ou de les annuler.

8.3 La surveillance des institutions financières porte essentiellement sur leur situation financière et leurs pratiques financières, commerciales et administratives ainsi que sur le respect des lois et règlements qui les régissent. Au 31 décembre 1990, 1 334 caisses d'épargne et de crédit, 33 sociétés de fiducie, 19 sociétés d'épargne, 433 assureurs et environ 25 000 intermédiaires de marché en assurance étaient autorisés à exercer au Québec.

8.4 Les caisses d'épargne et de crédit sont des coopératives autonomes appartenant à leurs membres et administrées par les représentants élus de ces derniers. Au Québec, la Loi sur les caisses d'épargne et de crédit (L.R.Q., chapitre C-4.1) oblige les caisses à se fédérer, sauf sur autorisation de la ministre déléguée aux Finances, et accorde aux fédérations le pouvoir de réglementer les activités des caisses qui leur sont affiliées. Les fédérations agissent notamment comme organismes de surveillance et d'assistance des caisses qui leur sont affiliées.

8.5 Les caisses d'épargne et de crédit ainsi que les sociétés de fiducie et d'épargne sont des institutions dont les activités consistent notamment à recueillir les épargnes du public et à effectuer des prêts et des placements. Les sociétés de fiducie sont, de plus, autorisées à agir, entre autres, comme tuteur aux biens, liquidateur de successions ou fiduciaire.

8.6 Les assureurs, de leur côté, émettent des contrats d'assurance, touchent des primes et paient des prestations. Ils peuvent détenir un permis pour faire des affaires dans le domaine de l'assurance de personnes seulement (39 p. cent), dans celui de l'assurance de dommages (58 p. cent), ou encore, dans ces deux secteurs d'activité (3 p. cent).

8.7 Enfin, les agents et les courtiers d'assurances de personnes et de dommages ainsi que les experts en sinistres constituent les intermédiaires de marché en assurance. Le Conseil des assurances de personnes, le Conseil des assurances de dommages, l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec et l'Association des courtiers d'assurances de la province de Québec encadrent les activités de ces intermédiaires.

8.8 Les sommes requises pour l'application des lois dont l'administration est confiée à l'inspecteur général sont payées à même les crédits accordés annuellement à cette fin par le Parlement. Les sommes perçues par l'inspecteur général à titre de frais de surveillance

cotisés annuellement aux assureurs et aux institutions de dépôts de même qu'à titre de droits et de permis sont versées au Fonds consolidé du revenu. Pour 1990-1991, les dépenses de fonctionnement et les sommes perçues ont été respectivement de 21,2 millions de dollars et de 36,1 millions de dollars.

8.9 Au 31 mars 1991, l'effectif autorisé de l'inspecteur général totalisait 433 postes permanents et 30 postes occasionnels.

Portée de la vérification

8.10 Nous avons effectué la vérification des états financiers de l'inspecteur général pour l'exercice terminé le 31 mars 1991 et nous avons examiné la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui le régissent.

8.11 Nous avons également procédé à une vérification de l'optimisation des ressources dont les principaux objectifs étaient de nous assurer que l'inspecteur général :

— exerce une surveillance suffisante des institutions de dépôts et des assureurs sous sa responsabilité dans le but de protéger les épargnants et les assurés;

— administre et exploite adéquatement le fichier central des entreprises faisant des affaires au Québec dans le but, entre autres, de fournir à sa clientèle des renseignements de qualité.

8.12 De plus, nous avons évalué l'efficience de la Direction des entreprises à l'égard des opérations portant sur le traitement des demandes de constitution en corporation et de modifications corporatives, ainsi que sur l'archivage des dossiers et la diffusion téléphonique de renseignements.

8

8.13 Nos interventions de vérification ont porté principalement sur les opérations des exercices financiers terminés les 31 mars 1990 et 1991.

Résultats de notre vérification

Protection des épargnants et des assurés

8.14 L'inspecteur général doit surveiller l'ensemble des institutions financières sous sa responsabilité. Il doit planifier ses activités de surveillance, se doter de guides et de normes et exécuter les travaux lui permettant de justifier ses décisions sur le maintien du droit d'exercice des institutions financières.

8.15 Il décide du maintien du droit d'exercice des institutions financières en fonction du respect des lois du Québec de même que des règlements de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec, portant notamment sur la suffisance du capital et la qualité des pratiques financières, commerciales et administratives.

8.16 L'inspecteur général doit également rendre compte à la ministre déléguée aux Finances de la situation des institutions financières et des résultats de sa surveillance.

8.17 Dans l'ensemble, les mesures prises par l'inspecteur général lui permettent de déterminer, avec une assurance raisonnable, si le droit d'exercice de chacune des institutions financières peut être reconduit; il procure ainsi une protection additionnelle aux épargnants et aux assurés. Il fournit également une reddition de comptes appropriée à la ministre déléguée aux Finances.

8.18 Dans les pages qui suivent, nous ferons état d'améliorations qui pourraient être apportées par l'inspecteur général dans la surveillance qu'il exerce sur les institutions financières.

Protection des épargnants

8.19 La surveillance applicable tant aux caisses d'épargne et de crédit qu'aux sociétés de fiducie et d'épargne consiste essentiellement en des analyses financières et en une inspection sur place des affaires de ces institutions de dépôts. À la suite de cette surveillance, des rapports internes sont produits de même que, s'il y a lieu, des lettres d'intervention de l'inspecteur général, portant sur les améliorations devant être apportées par les institutions. Pour les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne à charte extra-provinciale, l'inspecteur général s'en remet, tel que la loi le lui permet, au Bureau du surintendant des institutions financières du Canada et aux autorités provinciales de surveillance.

8.20 La Loi sur les caisses d'épargne et de crédit, révisée en 1989, exige notamment que l'inspecteur général obtienne les états financiers des différentes institutions du mouvement Desjardins, et qu'il procède à une inspection annuelle des affaires internes et des activités de la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins (Confédération) et de la caisse Les Mutuellistes, cette dernière non affiliée à une fédération du mouvement Desjardins. L'inspecteur général exerce une surveillance de l'ensemble de ces institutions et respecte la fréquence d'intervention prévue par la loi.

8.21 Par ailleurs, la loi accorde de la latitude à l'inspecteur général en ce qui concerne la fréquence de ses interventions de surveillance auprès des autres institutions du mouvement Desjardins. Ainsi, en plus de procéder trimestriellement ou annuellement à une surveillance financière de ces institutions, l'inspecteur général mène annuellement, sur place, des activités d'inspection de la Caisse centrale Desjardins, de la Corporation du fonds de sécurité de la Confédération, de l'ensemble des 11 fédérations et d'environ 10 p. cent des 1 333 caisses affiliées. Il se dote d'ailleurs chaque année d'une planification opérationnelle qui précise, entre autres, ses objectifs et les entités à inspecter.

8.22 Cependant, l'organisation de la surveillance des caisses d'épargne et de crédit pourrait être améliorée.

8.23 Dans le cadre de la surveillance qu'il exerce sur les institutions du mouvement Desjardins, l'inspecteur général utilise, notamment, les résultats des inspections effectuées par la Confédération. À la suite d'une évaluation périodique des travaux de la Confédération, il a conclu que les programmes d'inspection des caisses atteignaient, dans l'ensemble, ses propres objectifs. Toutefois, il n'a pas tiré pleinement avantage de ces informations qu'il aurait aussi pu utiliser pour mieux cibler la nature et l'étendue de ses interventions sur place.

8.24 De plus, nous avons trouvé que le contenu du dossier d'inspection 1989-1990 de l'une des fédérations du mouvement Desjardins est insuffisant pour démontrer que l'inspecteur général a obtenu l'assurance que cette fédération assumait adéquatement son rôle de contrôle et de surveillance de ses caisses affiliées. L'absence d'un ensemble de guides et de normes de surveillance à jour pour le personnel de l'inspecteur général peut expliquer en partie la qualité moindre de ces travaux d'inspection qui, de plus, n'ont pas été entièrement révisés.

8.25 Le délai d'émission des lettres d'intervention de l'inspecteur général est relativement long. Pour les inspections terminées au cours de l'exercice 1988-1989, le délai entre la production du rapport interne d'inspection et la transmission d'une lettre d'intervention à l'institution ayant fait l'objet d'une vérification a été régulièrement de l'ordre de six

mois. Par ailleurs, aucune lettre d'intervention n'a été émise à des fins préventives à la suite de l'inspection de trois fédérations en 1989-1990. Pourtant, au 31 mars 1990, deux de ces fédérations maintenaient un capital inférieur à l'objectif minimal visé par la loi pour 1991, qui est de 5 p. cent de l'actif; de plus, des problèmes de déontologie avaient été relevés dans la plus importante de ces fédérations. Enfin, en avril 1991, aucune lettre d'intervention n'avait été émise pour les inspections terminées depuis juillet 1990.

8.26 La Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne (L.R.Q., chapitre S-29.01 et modifications) prévoit qu'une inspection des affaires internes et des activités de ces institutions soit effectuée au moins une fois l'an. Dans le cas des sociétés extra-provinciales, soit environ 65 p. cent des sociétés faisant des affaires au Québec, la loi permet à l'inspecteur général d'accepter, en remplacement d'une inspection, un rapport de l'autorité de surveillance dont elles dépendent.

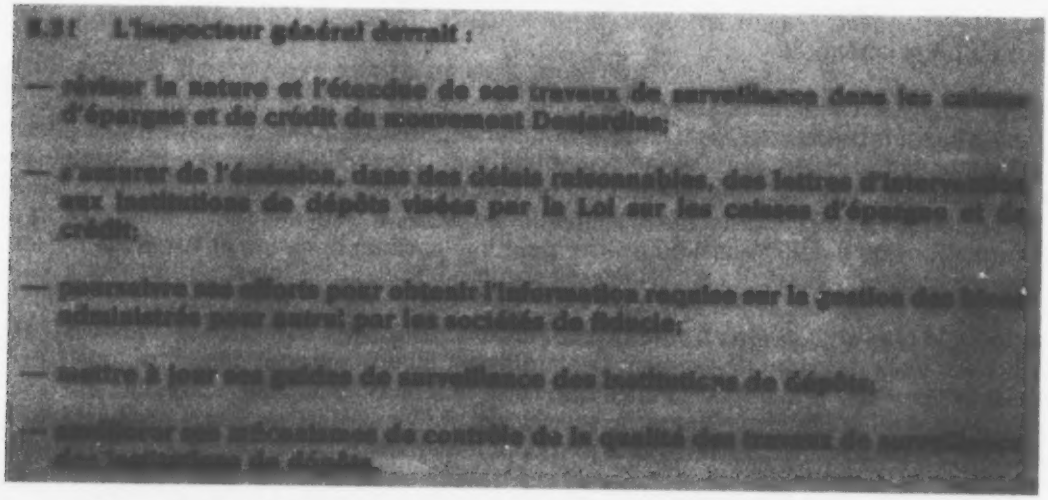
8.27 L'inspecteur général surveille l'ensemble de ces entités tout en respectant la fréquence des interventions prévue par la loi.

8.28 Il planifie annuellement ses interventions et dispose de guides et de normes de surveillance. Cependant, à l'instar de l'inspecteur général, nous avons constaté que les guides relatifs aux sociétés à charte québécoise pourraient être améliorés quant à la surveillance des pratiques financières, commerciales et administratives de ces institutions.

8.29 Quant aux biens administrés pour autrui, la loi prévoit que les vérificateurs externes indiquent, entre autres, si à leur avis les méthodes de gestion adoptées par les sociétés de fiducie concernant l'administration et la garde de ces biens sont adéquates et si les contrôles exercés sur ces biens sont efficaces. Or, les vérificateurs externes ne se prononcent généralement pas sur ces aspects. Un comité composé de vérificateurs externes et de représentants de l'inspecteur général a été formé pour régulariser la situation. Mais entre temps, l'inspecteur général est privé d'une information sur la qualité de la gestion et des contrôles des sociétés de fiducie à cet égard.

8

8.30 Enfin, les dossiers de surveillance ne sont pas toujours révisés. Des éléments pertinents pourraient ainsi échapper à l'inspecteur général.



Commentaire de l'inspecteur général des institutions financières : *«Remarque générale concernant la surveillance des institutions de dépôts. La législation dans ce secteur est très récente. À peine amorcée avec la création de l'inspecteur général en 1983, elle n'a été complétée qu'en 1989 avec l'entrée en vigueur de la Loi sur les caisses d'épargne et de crédit ce qui a modifié de façon significative le contexte de la surveillance et nécessité des adaptations profondes à des approches de travail encore fraîchement implantées.*

«*Malgré la rapidité de ces changements, les situations de risques importants qui auraient pu mettre en danger la solvabilité des institutions ont néanmoins été traitées avec toute la diligence requise et selon les disponibilités du personnel qui nous est alloué.*

«**Révision de la nature et de l'étendue des travaux de surveillance des caisses Desjardins.** *La révision, amorcée dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, entraîne une modification générale de la stratégie de surveillance à l'égard du mouvement* Desjardins *en reportant l'activité de surveillance sur les fédérations et la confédération plutôt que sur les caisses.*

«*Les plans de surveillance de chaque fédération sont maintenant établis à partir des situations de risques décelées préalablement à l'aide de renseignements plus complets que permet d'obtenir la nouvelle législation d'une part, et à partir de préoccupations déterminées auxquelles nous voulons accorder une attention particulière durant une période donnée d'autre part.*

«*L'ensemble du processus d'adaptation devrait être complété à la fin de* 1992; *ce délai est nécessaire d'une part pour permettre la réalisation des nouveaux outils de surveillance et la formation requise de notre personnel, et d'autre part pour permettre aux fédérations* Desjardins *d'adapter leurs systèmes d'information pour pouvoir fournir les renseignements financiers additionnels requis par la nouvelle législation.*

«**Affirmation sur l'insuffisance d'un dossier d'inspection d'une fédération du mouvement Desjardins.** *Bien que ce dossier d'inspection ne contenait pas toute l'évidence à l'effet que l'aspect «rôle de contrôle et de surveillance» était assumé adéquatement par la fédération, la révision, par les responsables de la direction des caisses d'épargne et de crédit de l'ensemble des travaux de surveillance (documentés ou non) effectués par le chargé de dossier, a permis d'obtenir de ce dernier une assurance raisonnable de la suffisance du travail accompli. De plus, tous les indicateurs de santé financière étaient à la hausse, ce qui, compte tenu de nos priorités d'intervention et des disponibilités de personnel, ne nous a pas amené à faire davantage.*

«**Absence de lettre d'intervention auprès de trois fédérations suite à leur inspection.** *S'il est vrai qu'aucune lettre officielle n'a été envoyée dans ces trois cas, il y a toutefois eu rencontres aux niveaux supérieurs des fédérations par le directeur des caisses d'épargne et de crédit de l'inspecteur général.*

«**Deux fédérations avec capital inférieur à la norme pour** 1991. *Bien qu'il soit vrai que ces deux fédérations maintenaient, au* 31 *mars* 1990, *un capital inférieur à l'objectif minimal visé par la loi pour* 1991, *nos indications étaient à l'effet qu'elles pourraient s'y conformer. De fait, toutes l'avaient atteint au* 15 *mars* 1991.

«**Problème de déontologie dans une fédération.** *Aucun de ces problèmes ne menaçaient la santé financière de la fédération en question. Il s'agit d'ailleurs d'un vieux problème auquel la nouvelle législation permet précisément de s'attaquer avec des moyens qui n'avaient pas encore été mis en place lors de l'inspection. Cette question fait maintenant partie de nos priorités.*

«**Réduction des délais d'émission des lettres d'intervention aux fédérations.** *Des mesures ad hoc ont été prises dans les cas particuliers évoqués par le vérificateur général. Les délais encourus pour l'année* 1990 *sont inusités et résultent d'un changement de procédures qui a nécessité des discussions assez longues avec la confédération mais qui ont porté fruit.*

«**Relations avec les vérificateurs concernant l'évolution de la gestion des biens d'autrui par les sociétés de fiducies.** *Le comité consultatif mis sur pied par l'inspecteur général poursuit ses échanges en vue d'accélérer le processus. Certains vérificateurs émettent toutefois une opinion qui n'est peut-être pas pleinement satisfaisante eu égard à la loi, mais qui assure tout de même l'inspecteur général d'une information minimale concernant ce secteur d'activité.*

«*Soulignons que ces exigences sont tout à fait nouvelles* (1987). *Depuis lors, les autres juridictions ont adopté des exigences semblables ce qui a amené l'*Institut Canadien des Comptables

8

Agréés à réagir de façon officielle et à proposer l'élaboration de nouvelles normes concernant les «rapports spéciaux» exigés de ses membres.

«Par ailleurs, les besoins de surveillance dans ce secteur sont nettement moindres car les risques financiers sont relativement restreints et que la majeure partie est composée de caisses de retraite privées ou de fonds mutuels. Or ces deux catégories de biens sont déjà régies et surveillées par d'autres organismes, notamment la Commission des valeurs mobilières et la Régie des rentes du Québec.

*«**Mise à jour des guides de surveillance des institutions de dépôts.** Cette mise à jour prend plus de temps car tel qu'indiqué plus haut, nous avons voulu faire davantage qu'une simple adaptation aux dispositions formelles de la loi. Notre révision est centrée sur l'analyse et le contrôle des risques financiers des institutions et englobe l'évaluation de la qualité de gestion et des pratiques financières. Cela n'empêche pas nos inspecteurs d'être très bien sensibilisés aux dispositions de la nouvelle législation qui touchent aux risques financiers, notamment celles portant sur la liquidité, la composition du capital, les règles de crédit et de placement et les transactions avec les parties intéressées.*

*«**Invitation à améliorer les mécanismes de contrôle de la qualité des travaux de surveillance des institutions de dépôts.** Les travaux de surveillance donnent lieu à des contrôles administratifs réguliers et souvent très étendus bien qu'il soit vrai qu'ils ne sont pas réalisés selon les procédures formelles. Des améliorations seront apportées à partir des nouveaux guides de surveillance.»*

Protection des assurés

8

8.32 L'inspecteur général surveille l'ensemble des assureurs exerçant au Québec. Il détermine ceux qui présentent des difficultés financières ou des dérogations à la loi, émet des lettres d'intervention et en effectue le suivi. Cette surveillance pourrait cependant être améliorée, notamment en ce qui a trait aux réserves actuarielles des assureurs.

8.33 La comparaison des états financiers annuels des assureurs avec des normes empiriques constitue un élément fondamental de la surveillance de l'inspecteur général. Annuellement, celui-ci réalise un contrôle financier de tous les assureurs faisant des affaires au Québec; il exerce un contrôle actuariel uniquement sur ceux pratiquant l'assurance de dommages et en cette matière, les dossiers exigeant une analyse plus approfondie souffrent de délais pouvant atteindre six mois, ce qui peut, le cas échéant, retarder les interventions de l'inspecteur général.

8.34 L'inspecteur général prévoit élaborer, en 1991-1992, un contrôle actuariel de cet ordre pour les assureurs de personnes.

8.35 La Loi sur les assurances (L.R.Q., chapitre A-32 et modifications) exige que l'inspecteur général procède, pour tout assureur, à une inspection de ses affaires au moins une fois tous les trois ans et à une évaluation de ses réserves actuarielles au moins une fois tous les cinq ans. Dans l'ensemble, l'inspecteur général respecte cette exigence pour les assureurs constitués en vertu d'une loi du Québec.

8.36 Toutefois, pour la quasi-totalité des assureurs de dommages, l'inspecteur général s'est limité à une évaluation des réserves actuarielles à partir des informations transmises par les assureurs eux-mêmes sans en vérifier la fiabilité par une visite chez ces derniers. L'inspecteur général prévoit cependant augmenter le nombre de ces visites en 1991-1992.

8.37 Pour les assureurs constitués en vertu de lois autres que québécoises, soit environ 75 p. cent des assureurs exerçant au Québec, l'inspecteur général s'en remet, tel que le lui permet la loi, à la surveillance exercée par le Bureau du surintendant des institutions

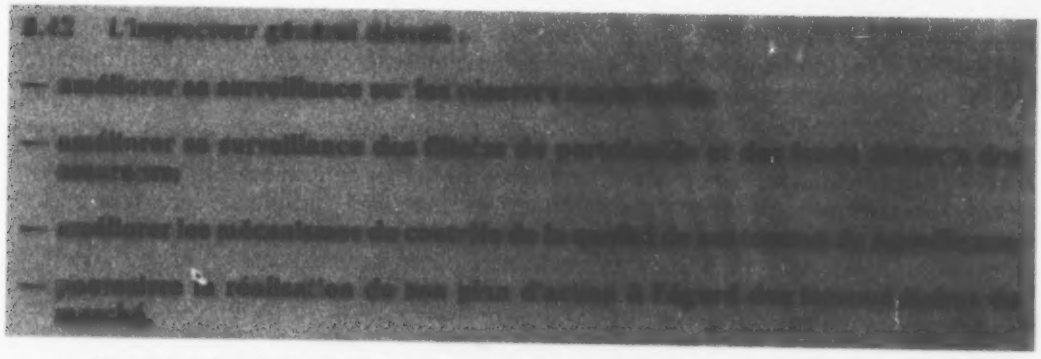
financières du Canada et par le Bureau du surintendant des assurances de l'Ontario. Cette façon de procéder lui permet d'être informé des problèmes importants de ces assureurs.

8.38 L'inspecteur général planifie annuellement sa surveillance des assureurs et dispose de guides et de normes qui lui permettent de couvrir de manière satisfaisante les exigences de la Loi sur les assurances. Cependant, ces mécanismes d'encadrement ainsi que les interventions de surveillance portent peu sur les filiales de portefeuille dans lesquelles un assureur peut investir une portion importante de son actif et sur les avoirs qu'un assureur maintient dans des fonds distincts; ceci diminue l'information dont dispose l'inspecteur général pour évaluer la situation globale des assureurs concernés. Des mécanismes plus complets sont en voie d'élaboration pour pallier cette lacune.

8.39 L'inspecteur général contrôle la qualité de sa surveillance des assureurs par l'examen de rapports de surveillance, auquel s'ajoute l'information transmise verbalement par son personnel. Toutefois, à quelques exceptions près, les dossiers ne sont pas révisés; l'inspecteur général ne peut donc pas en contrôler totalement la qualité ni s'assurer que l'ensemble des éléments pertinents sont acheminés vers les paliers hiérarchiques appropriés.

8.40 Quant aux intermédiaires de marché, la loi adoptée en juin 1989 apporte des modifications importantes au partage des responsabilités. Elle prévoit, notamment, afin d'encadrer leurs activités, deux conseils et deux associations dont elle confie la surveillance à l'inspecteur général.

8.41 Pour être en mesure de remplir ce nouveau rôle, l'inspecteur général s'est doté d'un plan d'action visant à réorganiser ses ressources et ses modes de fonctionnement et a élaboré des projets de procédures d'inspection. Ce plan se réalise tel que prévu.



Commentaire de l'inspecteur général des institutions financières : «*Contrôle actuariel annuel auprès des assureurs de personnes. S'il ne se fait pas actuellement de contrôle annuel de nature actuarielle auprès de ces assureurs, cette pratique est strictement conforme à la loi qui n'exige que des évaluations actuarielles quinquennales.*

«*Malgré tout, des études sont en cours pour établir une telle procédure; il apparaît toutefois clairement que pour l'implanter, il faudra absolument recourir à des ressources humaines additionnelles si l'on doit maintenir les contrôles actuariels quinquennaux.*

«*Délais relatifs au contrôle actuariel annuel en assurance de dommages. Nos constatations rejoignent celles du vérificateur général; il importe toutefois de noter qu'il s'agit là d'une procédure relativement nouvelle et que nous avons pris les mesures nécessaires pour éliminer complètement cette lacune.*

«*Non-révision des rapports d'inspection. Nous convenons qu'un meilleur contrôle de la qualité du travail effectué en inspection pourrait compléter avantageusement cette révision; une telle amélioration ne peut toutefois être envisagée sans apport d'effectifs additionnels.*

*«**Surveillance des filiales de portefeuille et des fonds distincts.** Les remarques du vérificateur général rejoignent entièrement nos préoccupations. En effet, nous avons fait en 1989, une demande de ressources additionnelles dans le Plan de redressement budgétaire évoqué plus haut afin justement de prendre en compte la surveillance de ces entités. Le Conseil du trésor n'a toutefois pas accepté d'accorder les ressources demandées.»*

Gestion de l'information sur les entreprises

8.43 L'inspecteur général assure la formation et la dissolution légales des corporations ainsi que l'administration et l'exploitation du fichier central des entreprises exerçant des activités au Québec.

8.44 Il doit s'assurer que le fichier central soit le plus fiable possible et fournir à sa clientèle un service de qualité en répondant rapidement aux demandes de renseignements. L'inspecteur général doit également s'assurer que l'organisation du travail et l'ensemble des systèmes et procédés en place favorisent l'efficience des opérations. Il doit aussi mesurer le rendement de son personnel, se doter de normes d'efficience et comparer ces normes au rendement obtenu.

8.45 De nombreuses informations contenues au fichier central des entreprises ne sont pas à jour et l'efficience de la Direction des entreprises pourrait être améliorée en ce qui a trait à l'archivage des dossiers et au traitement des demandes de constitution en corporation et de modifications constitutives.

Fichier central des entreprises

8

8.46 L'inspecteur général doit tenir à jour une banque de données sur toutes les entreprises faisant des affaires au Québec, uniformiser leur identification dans les différents fichiers des ministères et organismes gouvernementaux et diffuser cette information à la clientèle gouvernementale. Il doit également rendre accessibles au public les informations contenues au fichier central.

8.47 Les principales données que l'on trouve au fichier central sont le nom des entreprises, leur adresse, leur statut juridique (actives, inactives, dissoutes, etc.), leur groupe juridique (entreprises personnelles, sociétés commerciales, corporations, etc.), leurs activités ainsi que les noms de leurs administrateurs ou de leurs associés. En mars 1991, le fichier contenait des informations sur 1,5 million d'entreprises, dont 700 000 étaient identifiées comme étant actives.

8.48 La clientèle recourant au fichier central se compose essentiellement des ministères et organismes gouvernementaux, des organismes du secteur parapublic, des maisons de recherche, des cabinets de professionnels ainsi que du public en général. Pour mettre à jour le fichier central, l'inspecteur général utilise différentes sources d'information dont les principales sont :

— son Service de l'immatriculation des compagnies pour les corporations à charte provinciale;

— le gouvernement fédéral pour les corporations à charte fédérale;

— les bureaux des protonotaires pour les entreprises enregistrées;

— les fichiers des ministères et organismes gouvernementaux.

Fiabilité du fichier central des entreprises

8.49 Selon une évaluation reposant sur un échantillon statistique, 49,7 p. cent des dossiers d'entreprises identifiées comme étant actives contiennent une inexactitude dans l'un ou l'autre des 15 éléments d'information que peut comprendre chaque dossier. Ces éléments portent notamment sur le nom de l'entreprise, son adresse de correspondance, le nom et l'adresse de ses administrateurs ou de ses associés, son statut juridique, la nature de ses activités ainsi que sa date et son mode de constitution.

8.50 Le taux d'inexactitude est plus élevé dans le cas des dossiers d'entreprises personnelles et de sociétés commerciales (56 p. cent) que dans celui des corporations (42 p. cent). Le tableau qui suit présente la répartition des inexactitudes décelées dans les dossiers d'entreprises.

Répartition des inexactitudes

	Adresse	Administrateurs ou associés	Statut juridique	Nature des activités	Autres	Total
Entreprises personnelles et sociétés commerciales (56 %)	48 %	7 %	32 %	4 %	9 %	100 %
Corporations (42 %)	37 %	18 %	16 %	11 %	18 %	100 %

8.51 En général, l'information utilisée lors de la constitution d'une entreprise est fiable. C'est lors des mises à jour qu'apparaissent les lacunes. À titre d'exemples, nous avons identifié des entreprises qui n'étaient plus en activité ou dont l'adresse était inexacte depuis plusieurs années. Nous avons également noté que la fiabilité des sources de mise à jour diffère selon la nature des entreprises.

8.52 Dans le cas des corporations, les modifications au fichier se font en majeure partie à l'aide des rapports annuels. Or, selon notre échantillon, 42 p. cent de dossiers de corporations contiennent des inexactitudes, dont environ la moitié sont dues à des modifications survenues après la production de leur rapport annuel de l'année 1990; ces inexactitudes peuvent éventuellement être corrigées à l'aide de leur rapport annuel de 1991. Par ailleurs, lors de changements dans la composition de leur conseil d'administration, les corporations doivent, en vertu de la Loi sur les compagnies (L.R.Q., chapitre C-38 et modifications), en aviser l'inspecteur général dans les 15 jours qui suivent; ce n'est pas toujours le cas.

8.53 Pour les entreprises personnelles et les sociétés commerciales, les mises à jour du fichier ne se font pas régulièrement et elles dépendent majoritairement de fichiers des ministères et organismes gouvernementaux.

8.54 D'autres facteurs contribuent aussi à expliquer le nombre élevé d'inexactitudes que l'on trouve dans le fichier central. Les statistiques des deux dernières années révèlent que seulement 33 p. cent des 300 000 corporations devant produire un rapport annuel l'ont fait dans les délais prévus par la loi; le taux de production des rapports annuels augmente ensuite à 66 p. cent neuf mois après la date prescrite et à près de 80 p. cent après deux ans de retard.

8.55 En plus de retarder la mise à jour du fichier central, la production tardive de 140 000 rapports annuels prive l'inspecteur général d'un revenu d'intérêts annuel d'au moins 400 000 $; la non-production des rapports annuels, pour sa part, entraîne un manque à gagner pouvant atteindre 3,5 millions de dollars.

8.56 Dans le cas des entreprises non incorporées, la déclaration obligatoire lors de modifications aux données enregistrées au fichier central ou lors de la cessation des activités n'est pas toujours déposée.

8.57 La mise à jour du fichier central nécessite en général deux semaines dans le cas des corporations et six semaines dans celui des entreprises non incorporées. Ce dernier délai inclut le temps requis pour obtenir les documents légaux des bureaux de protonotaires, soit quatre semaines en moyenne. Dans certains cas, trois mois ont été requis pour terminer la mise à jour, compte tenu de l'insuffisance de données sur l'identification des individus exploitant des entreprises individuelles, tels que la date de naissance et le numéro d'assurance sociale; l'absence de ces données explique en partie l'ouverture en double de dossiers d'entreprises, malgré les efforts de l'inspecteur général pour éviter cette situation. Finalement, la mise à jour de la majorité des informations concernant certaines institutions, telles que les municipalités, les commissions scolaires et les banques, n'est faite qu'une fois par année.

8.58 Le nombre important d'inexactitudes contenues dans les renseignements fournis à la clientèle recourant au fichier central contribue à diminuer son utilité.

8.59 L'inspecteur général devrait prendre les moyens pour :

— tenir à jour le fichier central des entreprises;

— percevoir rapidement toutes les sommes qui lui sont dues.

8

Commentaire de l'inspecteur général des institutions financières : *«Une mise en contexte s'avère ici essentielle. L'information contenue dans les dossiers d'entreprises est parfois très détaillée, chaque dossier contenant 15 éléments d'information dont certains contiennent plusieurs champs. Selon l'objectif poursuivi par le requérant, une inexactitude (d'un dossier sur deux - 49,7 p. cent) dans l'un des champs ne compromet pas nécessairement l'utilité du dossier à des fins d'identification d'entreprises.*

«D'autre part, la moitié des inexactitudes dans les dossiers de corporations s'explique par le caractère dynamique du milieu des affaires; la très grande majorité risque d'être corrigée lors du dépôt des rapports annuels l'année subséquente. Mais malgré tous les efforts déployés par l'inspecteur général pour assurer la qualité des informations, les moyens actuellement à sa disposition pour mettre à jour le fichier sont limités; en effet, les pénalités sont négligeables dans le cas de poursuites au criminel pour les entreprises délinquantes au rapport annuel d'une part, et la compagnie délinquante ne perd aucun droit ou privilège au plan civil d'autre part. Quant aux raisons sociales, l'inspecteur n'a aucun contrôle sur la validité des informations ni sur leur mise à jour; sa seule responsabilité (par rapport au fichier central des entreprises) consiste à prendre acte des déclarations reçues des protonotaires. Or c'est précisément dans ce secteur que le vérificateur général semble avoir retrouvé le plus fort pourcentage de fiches contenant une inexactitude.

«Pour pallier à ces difficultés, l'inspecteur général a entrepris au début des années 1980 une révision de l'ensemble des besoins en matière de publicité pour les entreprises faisant affaires au Québec. Cette démarche a abouti au dépôt du Projet de loi sur les associations et les entreprises à l'Assemblée nationale en 1987.

«Comme suite au retrait du projet en 1989, un comité conjoint avec le ministère de la Justice, a été mis sur pied afin de revoir l'ensemble de la législation régissant la publicité légale des entreprises dans la foulée de la refonte du Code civil du Bas-Canada. Un document d'orientation a été déposé à l'automne 1990 et des propositions législatives sont actuellement en cours d'élaboration; le projet de loi toucherait non seulement les entreprises corporatives mais engloberait également les raisons sociales (entreprises individuelles) et devrait inclure des sanctions de nature à décourager la délinquance et faciliter la mise à jour du fichier central des entreprises.

«Malgré ce qui précède, il importe de souligner que le fichier central des entreprises demeure l'outil le plus fiable sur l'identité des entreprises au Québec et son utilité est telle que le nombre de consultations a augmenté de 55 p. cent depuis 1985-1986.

«Retards dans la production des rapports annuels. En ce qui a trait aux retards des compagnies dans la production de leur rapport annuel (et ainsi du paiement des droits qui l'accompagnent), l'inspecteur général a mis en place des moyens technologiques de plus en plus sophistiqués pour faire des relances auprès des entreprises qui n'ont pas respecté les délais prévus dans la loi. Une équipe de recouvrement a même été formée il y a quelques années, mais compte tenu des montants peu élevés à récupérer (65 $ par rapport annuel) d'une part et des faibles pénalités à faire valoir auprès des délinquants d'autre part, cette équipe n'a pas réussi à faire ses frais ce qui a conduit à sa dissolution. Les démarches évoquées plus haut avec le ministère de la Justice devraient permettre de hâter la perception des revenus de rapports annuels et de récupérer une partie des montants impayés.»

Qualité du service de renseignements

8.60 L'inspecteur général offre un service de renseignements portant, entre autres, sur les informations contenues au fichier central. Ces renseignements peuvent concerner une entreprise en particulier ou un groupe d'entreprises répondant à des critères communs. La diffusion de ces informations doit être faite conformément à la politique de diffusion de l'information précisant qui peut recevoir les informations et de quelle façon celles-ci doivent être transmises.

8.61 En général, l'inspecteur général répond rapidement aux demandes de renseignements portant sur les informations contenues au fichier central et respecte la politique de diffusion. D'ailleurs, selon des études internes effectuées auprès de la clientèle, celle-ci est en général satisfaite de la rapidité du service obtenu. En ce qui touche les demandes d'information par dossiers regroupés, l'inspecteur général s'est fixé un délai d'une semaine pour y répondre et il le respecte dans la très grande majorité des cas.

8

8.62 Toutefois, l'inspecteur général ne répond pas aussi rapidement aux demandes portant sur des informations qu'il possède, mais qui ne sont pas incluses au fichier central. Ainsi, pour certaines informations régulièrement demandées, telles que le nom des principaux actionnaires et le nombre exact des administrateurs d'une entreprise, le traitement de la demande requiert la production d'une copie du microfilm du rapport annuel ou des documents constitutifs de la corporation en cause, ce qui allonge le délai nécessaire pour fournir les informations.

8.63 Au cours des dernières années, l'inspecteur général a analysé les besoins de sa clientèle quant à l'ensemble des données à inclure au fichier central et à leurs modalités de diffusion. Des modifications législatives ont été proposées, mais elles n'ont pas reçu l'assentiment du législateur. Ainsi, dans les faits, depuis 1977, peu de modifications ont été apportées à l'ensemble des données à inscrire au fichier central et à leurs modalités de diffusion.

Commentaire de l'inspecteur général des institutions financières : «Inefficience du fichier central des entreprises pour répondre à certaines demandes de renseignements concernant les compagnies. *Il importe de souligner ici que le fichier central des entreprises date de 1973 et qu'il a été développé exclusivement pour l'application du décret alors que le caractère public de certains renseignements, comme celui portant sur les principaux actionnaires d'une compagnie découle de la loi. Cela oblige notre personnel à rechercher manuellement certaines informations et*

allonge les délais de réponse à notre clientèle. Le stockage de l'ensemble des informations qui doivent être traitées et diffusées par la Direction des entreprises dépend d'une solution technologique en voie de développement depuis 1988. Les restrictions budgétaires et les délais d'autorisation auprès du Conseil du trésor ont toutefois entraîné un retard appréciable dans la livraison du nouveau système.

«Malgré tout, nos enquêtes indiquent que notre clientèle est généralement satisfaite de la rapidité du service de renseignements.»

L'efficience des opérations

8.65 La mesure de l'efficience représente un outil de gestion utile pour les gestionnaires. En effet, elle leur permet d'éclairer davantage leur prise de décisions, notamment pour la planification et le contrôle de leurs opérations ainsi que l'affectation des ressources humaines et financières.

8.66 Nous avons évalué l'efficience des opérations de la Direction des entreprises portant sur le traitement des demandes de constitution en corporation et de modifications corporatives, ainsi que de celles relatives à l'archivage des dossiers et à la diffusion téléphonique de renseignements.

Définition de l'efficience

8.67 L'efficience peut être définie comme étant l'utilisation des ressources financières, humaines et matérielles de façon à obtenir la maximisation des extrants pour un niveau donné de ressources, ou la minimisation des intrants pour une certaine quantité et une certaine qualité de biens et de services produits.

8

8.68 Le taux d'efficience s'obtient en divisant le rendement par une norme d'efficience. Par exemple, si le rendement moyen du personnel d'une direction est de répondre à 80 demandes de renseignements par jour et que la norme d'efficience est de 100 réponses, le taux d'efficience de cette direction sera de 80 p. cent.

8.69 Le rendement exprime la quantité de biens et de services produits par unité de temps, alors que la norme d'efficience présente, pour cette même unité de temps, la quantité attendue de biens et de services. Le rendement peut ainsi représenter le temps utilisé pour produire une quantité de biens et de services alors que la norme d'efficience peut correspondre au temps recherché pour produire cette même quantité. Cette norme définit la juste prestation de travail que doit fournir une unité administrative composée d'employés possédant une formation raisonnable et une expérience suffisante du travail à accomplir. Pour qu'elle puisse être atteinte et ainsi, être motivante pour les employés, la norme doit prendre en considération certains facteurs humains et environnementaux, tels que la fatigue et les bruits, qui ont pour effet de réduire la production du personnel.

8.70 Les gestionnaires devraient s'attendre à ce que, généralement, leur unité administrative atteigne la norme d'efficience et ils devraient expliquer les écarts, le cas échéant. Toutefois, en cours d'année, des fluctuations dans le volume de travail peuvent se produire; l'unité administrative doit alors s'adapter à ces changements, non seulement dans le but d'atteindre ses objectifs, mais aussi d'être efficiente.

Détermination des taux d'efficience

8.71 Les normes d'efficience peuvent être établies à partir de l'organisation du travail de l'unité administrative et de l'observation du rendement de son personnel, ou par comparaison avec une autre unité semblable. La sélection d'une unité vraiment comparable

s'avère souvent difficile et peut soulever de nombreuses critiques selon lesquelles il existe toujours des différences, soit dans les activités elles-mêmes, soit dans l'organisation du travail.

8.72 L'inspecteur général n'ayant pas élaboré de normes d'efficience, nous avons convenu d'en établir avec les gestionnaires pour trois activités de la Direction des entreprises : le traitement des demandes de constitution en corporation et de modifications corporatives, l'archivage des dossiers et la diffusion téléphonique de renseignements.

8.73 Il a également été convenu que les normes d'efficience soient fondées sur une base absolue, c'est-à-dire à partir de l'observation du rendement du personnel et ce, en fonction des systèmes et procédés déjà en place. Le personnel a enregistré systématiquement le temps requis pour chaque opération ou pour le traitement de chaque dossier, sur une période de temps prédéterminée.

8.74 Bien que les normes aient été fixées avec rigueur, elles doivent quand même être interprétées comme comportant une certaine marge d'erreur. De plus, ces normes ne doivent pas être considérées comme immuables. Les gestionnaires devraient les réviser périodiquement pour tenir compte, entre autres, des changements organisationnels ainsi que de ceux concernant les systèmes et les procédés.

8.75 Nous avons aussi surveillé la cueillette des informations avec les gestionnaires participant à l'étude et nous nous sommes assurés que le personnel fournissait une juste prestation de travail durant les périodes d'observation.

8.76 Les normes ont été établies à partir d'indicateurs d'efficience pertinents pour les gestionnaires, dont le nombre de dossiers traités à l'heure, le nombre d'appels auxquels on avait répondu par jour et le nombre de pages microfilmées à l'heure.

8.77 Pour connaître le rendement fourni par les membres du personnel affectés à chacune des activités ayant fait l'objet de la mesure de l'efficience, nous avons compilé leurs productions de 1990, à partir des registres de l'inspecteur général.

8.78 Le nombre de jours travaillés en 1990 a été déterminé en tenant compte des absences du personnel exécutant les activités mesurées.

8.79 Une validation des normes, du rendement fourni en 1990 et des taux d'efficience a été effectuée auprès des différents gestionnaires concernés. Ces derniers nous ont également fait part des raisons possibles des différences de rendement par rapport aux normes.

Organisation du travail

8.80 L'organisation actuelle du travail au sein de la Direction des entreprises ne permet pas toujours le meilleur rendement. Des améliorations pourraient être apportées, entre autres, à la saisie de l'information, à la préparation des dossiers en vue du microfilmage ainsi qu'au traitement des demandes de renseignements et des demandes de modifications constitutives au dossier des entreprises.

8.81 Ainsi, lors du traitement d'une demande de constitution en corporation, les principales coordonnées d'identification d'une entreprise sont saisies plusieurs fois : pour la réservation du nom, pour la préparation des documents constitutifs, lors de l'encaissement des droits et pour la mise à jour du fichier central des entreprises. Il en est de même lors du traitement d'une modification constitutive.

8.82 En matière de gestion documentaire, un temps relativement long est accordé à la préparation des dossiers en vue du microfilmage. Cette préparation pourrait être faite

par le personnel qui traite, entre autres, les demandes de constitution en corporation et de modifications constitutives, puisqu'il connaît le contenu des dossiers. Cette opération ne nécessiterait qu'un temps minimum tout en permettant au personnel de s'assurer immédiatement que toutes les informations nécessaires sont incluses au dossier. Dans les faits, les dossiers sont remis au personnel d'une autre unité administrative, qui doit alors prendre connaissance de leur contenu, réviser l'ordre des documents et y ajouter les formulaires nécessaires à leur indexation.

8.83 En outre, on pourrait éviter de produire de nombreuses copies de dossiers microfilmés si certaines informations étaient présentes au fichier. Les noms des principaux actionnaires d'une corporation en sont un exemple. Actuellement, les préposés aux renseignements téléphoniques ne peuvent, à partir de leur écran, fournir immédiatement cette information aux requérants; ils doivent demander une copie du microfilm du rapport annuel de l'entreprise concernée pour être en mesure de fournir ultérieurement l'information désirée. Il en est de même lors du traitement d'une demande de modification à un dossier existant. La production de copies du microfilm du dossier devient nécessaire pour traiter la demande puisque, selon les gestionnaires, les informations contenues au fichier ne sont pas suffisantes pour effectuer le travail.

8.84 Au cours de l'année 1990-1991, 424 000 pages d'information ont dû être reproduites pour donner suite aux demandes de renseignements.

8.85 L'inspecteur général est conscient de ces principales lacunes en matière d'organisation du travail. Selon les gestionnaires, la refonte des systèmes informatiques devrait permettre de solutionner certains de ces problèmes.

8

Résultats de la mesure de l'efficience

Traitement des statuts et des requêtes

8.86 Nos travaux sur la mesure de l'efficience ont porté sur le traitement des demandes suivantes :

— constitutions en corporation et modifications constitutives, incluant les fusions;

— recherches, vérifications et réservations de noms;

— avis de dépôts, comprenant les avis relatifs à un changement d'adresse de siège social et à un changement dans la composition du conseil d'administration pour les corporations constituées selon la partie IA de la Loi sur les compagnies.

8.87 Au cours de l'année 1990, 18,25 années-personnes ont été affectées à ces activités.

8.88 Le taux d'efficience atteint par l'inspecteur pour la réalisation de ces trois activités en 1990 est de 81 p. cent. Ainsi, les unités administratives prenant part à l'étude ont connu un écart d'efficience dans ces fonctions de 19 p. cent par rapport à la norme.

> ***Explication de l'écart d'efficience par les gestionnaires :*** *«L'écart d'efficience noté par le vérificateur général dans le traitement des statuts et requêtes s'explique en grande partie par une réduction des demandes en 1990, conséquence du ralentissement de l'activité économique. Il n'y a tout simplement pas toujours suffisamment de dossiers à traiter sur une base horaire pour arriver à rencontrer la norme. Comme la période de récession économique devrait être temporaire, comme cette équipe est composée de ressources très spécialisées dont l'entraînement s'étend sur plus de 18 mois, il ne peut être question d'en réduire l'effectif à la seule fin de se conformer à une norme de dossiers à traiter à l'heure.*

«Il est intéressant de noter que l'écart de 19 p. cent correspond sensiblement au pourcentage de la baisse des demandes d'incorporation et de réservations de noms au cours de la dernière année.»

Archivage des dossiers

8.89 Notre examen a porté essentiellement sur le traitement de l'archivage des dossiers corporatifs courants, lequel se divise en trois opérations principales, soit : la préparation des dossiers, leur microfilmage et l'indexation des informations microfilmées au fichier central des entreprises.

8.90 Au cours de l'année 1990, 5 années-personnes ont été affectées à ces activités. Le taux d'efficience atteint par l'inspecteur général pour l'archivage est de 66 p. cent. Ainsi, l'unité administrative a connu un écart d'efficience dans cette fonction de 34 p. cent par rapport à la norme.

Explication de l'écart d'efficience par les gestionnaires : *«L'écart de 34 p. cent par rapport à la norme dans le secteur de l'archivage s'explique d'une part par la baisse de l'activité économique et d'autre part par le temps qu'a dû passer le personnel régulier à former et contrôler le travail de 6 employés occasionnels sur un projet spécifique de microfilmage d'anciens dossiers.»*

Diffusion téléphonique de renseignements

8.91 L'inspecteur général offre un service de renseignements sur les informations contenues au fichier central des entreprises et sur les modalités de constitution en corporation.

8.92 Ce service de renseignements diffuse des informations au public principalement par téléphone, au comptoir et par correspondance. Aux fins de notre examen, nous avons limité notre intervention aux renseignements fournis par téléphone.

8.93 Au cours de l'année 1990, 23 années-personnes ont été affectées à cette activité.

8.94 Le taux d'efficience atteint par l'inspecteur général pour 1990 a été de 91 p. cent. Ainsi, les unités administratives prenant part à l'étude ont connu un écart d'efficience dans cette fonction de 9 p. cent par rapport à la norme.

Explication de l'écart d'efficience par les gestionnaires : *«L'écart de 9 p. cent par rapport à la norme d'efficience dans le secteur de la diffusion téléphonique de renseignements s'explique par une rotation de personnel relativement élevée ainsi que par un rendement en apparence plus faible de la part du personnel de Québec; ce dernier point s'explique du fait que les demandes plus complexes (donc qui nécessitent plus de temps) en provenance de la région de Montréal sont référées à Québec en raison de la localisation de spécialistes et de conseillers juridiques à cet endroit.»*

Commentaire de l'inspecteur général des institutions financières : *«Nous partageons, avec le vérificateur général, la poursuite de l'objectif d'une efficience maximale dans nos opérations. Cependant, les explications fournies par les gestionnaires relativement aux écarts relevés dans chaque secteur montrent bien qu'en définitive, le rendement du personnel de l'inspecteur général se rapproche sensiblement des normes d'efficience établies par les analystes du vérificateur général.*

«Ces explications permettent également de soulever certaines interrogations par rapport à des normes établies à partir d'observations sur des périodes restreintes. En effet, même s'il est tout à fait possible de rencontrer une norme dans une période donnée (les employés de la direction les ont même dépassées au cours de certains mois), des facteurs externes tels qu'une baisse de demande ou la prise en charge de travaux additionnels peuvent constituer des obstacles majeurs ... ainsi que le note le vérificateur général, «ces normes ne doivent pas être considérées comme immuables».

«D'autre part, si les baisses de volume constatées en 1990 ont fait en sorte qu'à certains moments, des employés pouvaient ne pas être occupés avec autant d'intensité qu'en temps normal, les gestionnaires ont pris les mesures, lorsque cela était possible, pour leur confier d'autres travaux.

«Enfin, en ce qui concerne la redondance de certaines opérations, elle résulte essentiellement de la désuétude des systèmes d'information en place; la mise en opération du nouveau système d'information sur les entreprises à partir des concepts de «poste de travail intégré» et de «guichet unique» devrait permettre une rationalisation significative tout en améliorant le service à la clientèle.»

Liste des recommandations

Protection des épargnants et des assurés

Protection des épargnants

8.31 L'inspecteur général devrait :

— réviser la nature et l'étendue de ses travaux de surveillance dans les caisses d'épargne et de crédit du mouvement Desjardins;

— s'assurer de l'émission, dans des délais raisonnables, des lettres d'intervention aux institutions de dépôts visées par la Loi sur les caisses d'épargne et de crédit;

— poursuivre ses efforts pour obtenir l'information requise sur la gestion des biens administrés pour autrui par les sociétés de fiducie;

— mettre à jour ses guides de surveillance des institutions de dépôts;

— améliorer ses mécanismes de contrôle de la qualité des travaux de surveillance des institutions de dépôts.

Protection des assurés

8.42 L'inspecteur général devrait :

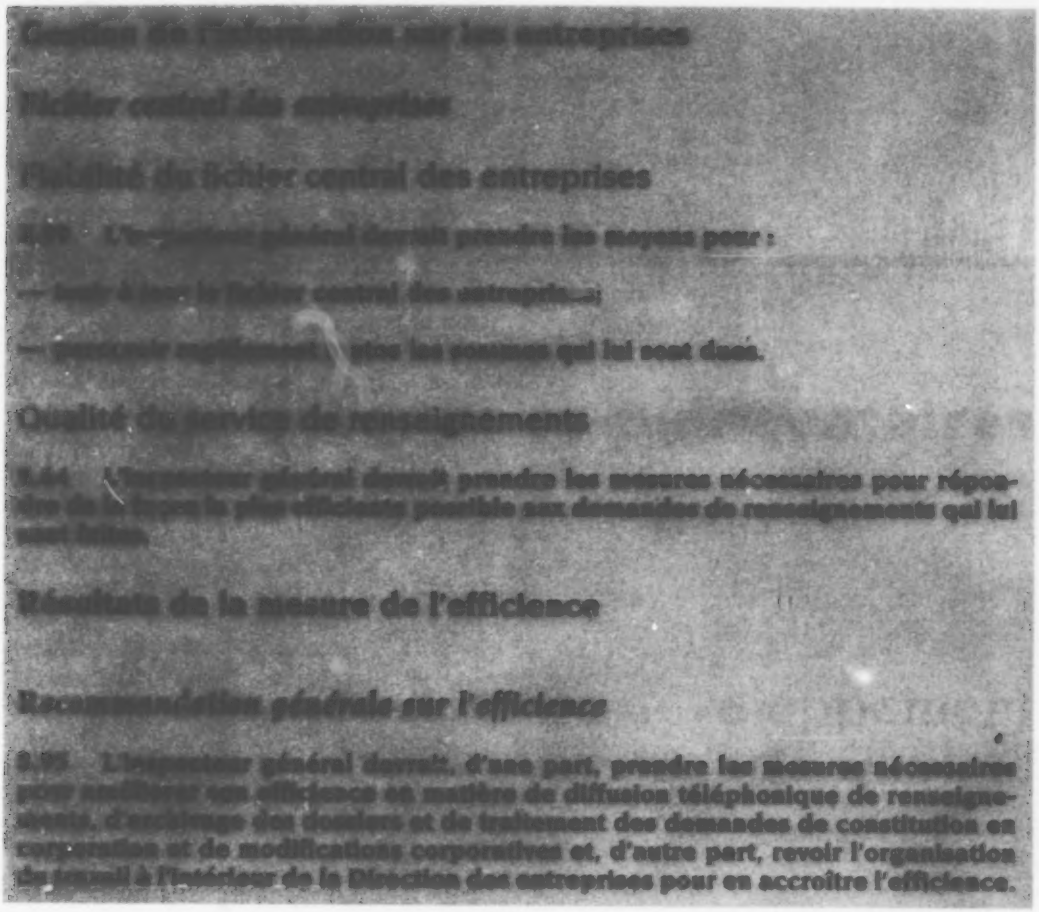
— améliorer sa surveillance sur les réserves actuarielles;

— améliorer sa surveillance des filiales de portefeuille et des fonds distincts des assureurs;

— améliorer les mécanismes de contrôle de la qualité de ses travaux de surveillance;

— poursuivre la réalisation de son plan d'action à l'égard des intermédiaires de marché.

8



Gestion de l'information sur les entreprises

Fichier central des entreprises

Fiabilité du fichier central des entreprises

8.93 L'Inspecteur général devrait prendre les moyens pour :

— [illegible] dans le fichier central des entreprises;

— [illegible] sites les sommes qui lui sont dues.

Qualité du service de renseignements

8.94 L'Inspecteur général devrait prendre les mesures nécessaires pour répondre de la façon la plus efficiente possible aux demandes de renseignements qui lui sont faites.

Résultats de la mesure de l'efficience

Recommandation générale sur l'efficience

8.95 L'Inspecteur général devrait, d'une part, prendre les mesures nécessaires pour améliorer son efficience en matière de diffusion téléphonique de renseignements, d'archivage des dossiers et de traitement des demandes de constitution en corporation et de modifications corporatives et, d'autre part, revoir l'organisation du travail à l'intérieur de la Direction des entreprises pour en accroître l'efficience.

Remarques et commentaires

Société de développement
industriel du Québec

Aperçu général

9.1 Instituée en 1971 en vertu de la Loi sur l'aide au développement industriel du Québec (L.R.Q., chapitre S-11.01 et modifications), la Société de développement industriel du Québec a pris la relève de l'Office du crédit industriel du Québec.

9.2 En 1987, à la suite de modifications apportées à sa loi constitutive, la Société a effectué un virage en matière de stratégie d'intervention financière. Le concept de subvention aux entreprises a alors été remplacé par celui de partage de risques financiers avec ces dernières.

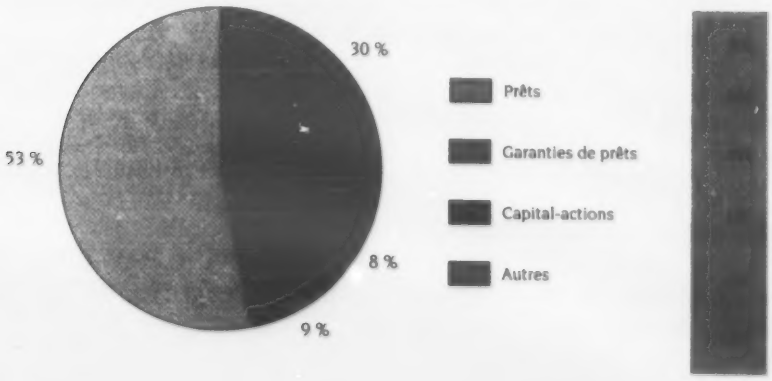
9.3 La mission de la Société consiste à favoriser le développement économique du Québec, notamment en encourageant le développement des entreprises, la croissance des exportations et les activités de recherche et d'innovation. La Société accorde une aide financière aux entreprises dans le cadre de programmes d'aide financière; elle conseille, en matière de structure de capital, les entreprises qui présentent une demande d'aide financière. De plus, en vertu de l'article 7 de sa loi, elle exécute tout mandat que le Gouvernement lui confie pour favoriser la réalisation d'un projet présentant un intérêt économique pour le Québec.

9.4 En plus de sa loi constitutive, la Société administre les programmes découlant de la Loi sur l'aide au développement touristique (L.R.Q.,chapitre A-13.1 et modifications). Elle administre également la Loi sur les sociétés de placements dans l'entreprise québécoise (L.R.Q., chapitre S-29.1). Le ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie est chargé de l'application de la loi régissant la Société et son Ministère est responsable, en collaboration avec la Société, de l'évaluation des programmes en vigueur. Les mandats exécutés en vertu de l'article 7 de la loi ne sont cependant pas pris en considération dans l'évaluation des programmes effectuée annuellement par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie.

9.5 Au 31 mars 1991, la Société administrait un portefeuille d'aide financière d'environ 1,7 milliard de dollars, réparti sur près de 2 300 dossiers. Parmi ces dossiers, 81 correspondent à des mandats exécutés en vertu de l'article 7 de la loi; ils représentent un montant d'environ 1 milliard de dollars. Le graphique suivant présente la répartition de ce portefeuille par formes d'aide.

9

PORTEFEUILLE D'AIDE FINANCIÈRE
AU 31 MARS 1991



9.6 La Société finance l'aide financière accordée et ses dépenses de fonctionnement par des emprunts, des avances du Fonds consolidé du revenu et des contributions du Gouvernement. Au 31 mars 1991, les soldes des emprunts et des avances étaient respectivement de 618 et 352 millions de dollars. Pour l'exercice 1990-1991, les contributions du Gouvernement totalisaient 187,8 millions de dollars.

9.7 Pour l'exercice terminé le 31 mars 1991, la Société a encouru une perte nette de 16,7 millions de dollars (31 mars 1990 : revenu net de 0,3 million). Pour cet exercice, les revenus totaux étaient de 158 millions de dollars (31 mars 1990 : 161 millions).

9.8 Les affaires de la Société sont administrées par un conseil d'administration formé du président, qui en est aussi le directeur général, et de 12 autres membres, tous nommés par le Gouvernement. Le président-directeur général est assisté de trois vice-présidents. Au 31 mars 1991, la Société comptait 141 employés permanents et 45 employés occasionnels.

9.9 En 1990, un bureau de consultants a effectué une analyse du fonctionnement de la Société en prenant en considération l'intégration, alors éventuelle, des activités de l'Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche et de celles de la Société de développement des coopératives. En avril 1991, les activités de ces organismes ont été intégrées à celles de la Société et une nouvelle structure organisationnelle a été autorisée par le Conseil du trésor.

Portée de la vérification

9.10 Nous avons effectué une vérification des états financiers de la Société de développement industriel du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 1991 et nous avons examiné la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui la régissent.

9

9.11 Nous y avons également procédé à une vérification de l'optimisation des ressources, afin de déterminer si le souci de l'économie et de l'efficacité était présent chez les responsables de la gestion, si ceux-ci avaient mis en place les moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

9.12 Notre vérification de l'optimisation des ressources a été orientée vers les activités ou les secteurs d'intervention les plus importants de la Société. Elle a porté sur les exercices terminés les 31 mars 1990 et 1991, mais certains commentaires s'appliquent à des situations qui avaient cours auparavant ou qui se sont poursuivies jusqu'en avril 1991. Cependant, notre examen n'a pas porté sur les sociétés de placements dans l'entreprise québécoise ni sur l'intégration des activités de l'Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche et de celles de la Société de développement des coopératives.

Résultats de notre vérification

9.13 En 1987, la Société de développement industriel du Québec est devenue une source de capital de risque pour les entreprises du Québec, à la suite du virage qu'elle a pris en matière de stratégie d'intervention financière. Par la nature de ses interventions, elle se compare maintenant davantage aux institutions dans le domaine du financement non garanti qu'aux institutions financières traditionnelles.

9.14 En 1990, elle s'est dotée d'orientations stratégiques et d'un plan annuel d'action comprenant des échéanciers et des critères d'évaluation. Ces orientations ont été révisées en 1991, et le plan annuel d'action fait l'objet d'un suivi périodique. Les orientations définissent des axes prioritaires d'intervention portant particulièrement sur le portefeuille d'aide financière et son autofinancement, le suivi proactif du développement des entreprises et les interventions de la Société à titre de mandataire du Gouvernement.

9.15 Au cours des dernières années, la Société s'est constituée un portefeuille d'aide financière sans avoir suffisamment évalué quels étaient les risques que les entreprises bénéficiaires ne puissent respecter leurs engagements. Par ailleurs, le suivi qu'elle a exercé n'a pas favorisé une protection adéquate de son portefeuille d'aide. Enfin, le mode de fonctionnement de la Société n'a pas facilité une gestion économique en matière de trésorerie et de financement de l'aide financière accordée.

9.16 Une nouvelle structure organisationnelle, mise en place récemment, prévoit, entre autres, la constitution d'équipes de conseillers financiers, la mise sur pied d'une direction responsable de l'évaluation de la qualité des opérations de crédit et d'une autre spécialisée en matière de gestion des fonds. Cette structure devrait favoriser le rapprochement des modes de fonctionnement de la Société de ceux d'institutions spécialisées dans le domaine du financement non garanti. Toutefois, la Société devra instaurer des mécanismes additionnels pour améliorer l'ensemble de sa gestion.

Commentaire général de la Société : *«Le 21 novembre 1986, le Conseil des ministres autorisait la Société de développement industriel du Québec (S.D.I.), à modifier ses modes d'intervention face aux exigences modernes des entreprises québécoises, en termes de saine capitalisation et de leur présence dynamique au niveau du développement économique.*

«Afin de pouvoir relever ce défi, la S.D.I. a redéfini entièrement ses programmes d'aide financière et introduisit, dès le début de 1987, la notion de «prêt participatif», ce qui constitua un virage fondamental en regard des relations de la Société avec l'entreprise québécoise. Le prêt participatif fit ainsi passer la S.D.I. d'un organisme de subventions à une société de capital de risque. Les relations de la S.D.I. avec l'entreprise québécoise se font, depuis ce changement de cap, sur une base d'affaires par le biais d'un prêt généralement non garanti et associé d'une prime au succès.

«Afin de faire connaître ce nouveau produit financier et de le rendre opérationnel le plus rapidement possible, la Société a dû d'abord prioriser «l'approche clientèle» et gérer sa nouvelle programmation à l'intérieur d'une structure administrative traditionnelle essentiellement orientée vers l'octroi de subventions et certainement moins adaptée aux modes d'intervention d'une véritable société de capital de risque. En effet, la S.D.I. ne pouvait pas apprendre à gérer le prêt participatif, le faire connaître aux entreprises québécoises et en même temps modifier sa structure administrative et l'ensemble de ses méthodes de travail. Elle dut procéder selon des priorités conformes aux ressources limitées dont elle disposait.

«Ce n'est que lorsque le prêt participatif et les nouveaux programmes de la Société furent expérimentés et bien connus de sa clientèle que la S.D.I. a pu prendre un peu de recul et décider du modèle de structure organisationnelle le mieux adapté à son nouveau mandat. C'est exactement ce qu'elle fit après trois ans d'expérimentation, soit en 1990, en mandatant une firme de conseillers externes pour l'assister dans cette démarche. Privilégiant d'entreprendre sa réorganisation en associant étroitement son personnel dans les changements majeurs à venir, la Société présenta au Conseil du trésor un nouveau Plan d'organisation administrative supérieure (P.O.A.S.), lequel fut approuvé en mai 1991. Cette nouvelle organisation met l'accent sur un renforcement de l'analyse financière et du suivi des aides autorisées par, notamment, la création d'équipes de directeurs de portefeuille et la mise en place d'une nouvelle Direction de crédit. Les commentaires de la S.D.I. aux observations et recommandations du vérificateur général contenues dans ce Rapport feront, à plusieurs reprises, référence à l'implantation de cette nouvelle structure organisationnelle.

«La vérification du vérificateur général s'étant déroulée durant la période de réflexion qui a conduit à la définition du nouveau P.O.A.S., *il était inévitable que plusieurs des recommandations de ce dernier fassent déjà partie du plan d'action de la Société. Il est à noter que dans plusieurs recommandations du vérificateur général, des actions prises ou prévues par la* S.D.I. *rejoignent essentiellement des priorités identiques.»*

Gestion des demandes d'aide financière

9.17 Les interventions financières de la Société prennent principalement la forme de prêts participatifs et de garanties de prêts. Le prêt participatif est un prêt à risque, sans garantie, et dont le remboursement différé est déterminé en fonction des résultats obtenus par l'entreprise. La plupart du temps, ce genre de prêt est assorti d'une option d'achat de capital-actions. La garantie de prêt, quant à elle, consiste à garantir le remboursement de prêts contractés par des entreprises auprès d'institutions financières.

9.18 Quant aux mandats confiés par le Gouvernement en vertu de l'article 7 de la Loi sur la Société de développement industriel du Québec, ils sont exclus de notre vérification de la gestion des demandes d'aide, car les octrois, qui en découlent, ne dépendent pas d'une recommandation de la Société.

9.19 Notre vérification de la gestion des demandes d'aide financière a porté sur une population d'environ 700 demandes autorisées depuis le 1er avril 1987, pour un total de près de 350 millions de dollars.

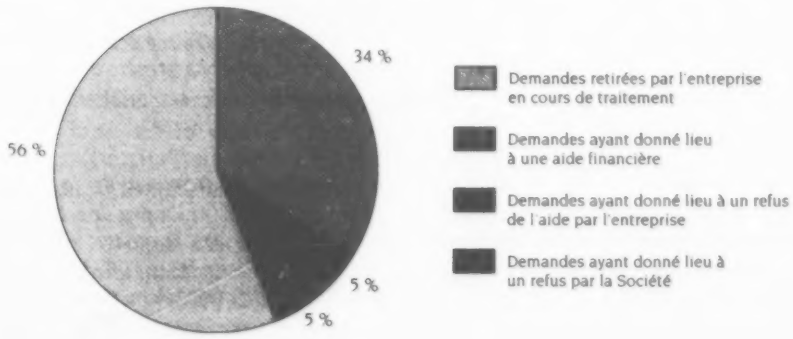
Traitement des demandes d'aide financière

9.20 La Société ne traite que les demandes d'aide financière admissibles aux programmes et avise promptement les entreprises de leur admissibilité à l'aide financière.

9

9.21 Depuis le 1er avril 1987, la Société a traité environ 2 000 demandes d'aide financière. Le graphique suivant présente des données relatives à ces demandes.

RÉPARTITION DES DEMANDES D'AIDE FINANCIÈRE
TRAITÉES DEPUIS LE 1er AVRIL 1987



9.22 Lors du traitement des demandes, la Société doit évaluer quels sont les risques que l'entreprise ne puisse respecter ses engagements. Ces risques sont de trois types, à savoir celui lié à la direction, au secteur d'activité, ainsi que le risque financier inhérent à l'entreprise.

9.23 L'évaluation adéquate des risques est essentielle à l'établissement et au maintien de la qualité du portefeuille d'aide de la Société, surtout si l'on considère que 30 p. cent des entreprises-clientes sont en phase de démarrage et que, selon des études externes, 47 p. cent des entreprises ne sont plus en activité dans les trois années qui suivent leur création.

9.24 Les principaux éléments du traitement des demandes d'aide sont consignés dans un schéma d'analyse et donnent lieu à une recommandation d'autorisation ou de refus. La décision de donner suite à cette recommandation appartient au ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie. L'autorisation d'accorder une aide peut aussi être émise par le Gouvernement, lorsqu'une réglementation le prévoit. Une convention d'aide précisant les conditions et les termes de l'aide autorisée est par la suite proposée à l'entreprise. Cette dernière peut accepter ou refuser cette aide.

Risque lié à la direction

9.25 La compétence de la direction constitue l'élément majeur dans la décision de recommander ou non une aide dans le domaine du financement non garanti.

9.26 La Société s'est dotée de critères pour évaluer la compétence de la direction. Ainsi, à titre d'exemple, elle doit évaluer les forces et les faiblesses des dirigeants. À cet effet, elle s'enquiert de leur formation et de leurs expériences passées. Cependant, 35 p. cent des schémas d'analyse examinés ne précisaient pas adéquatement les forces et les faiblesses de l'équipe de direction.

9.27 Par ailleurs, d'autres éléments généralement reconnus, tels que la validation des réalisations passées et la réceptivité des dirigeants au partenariat économique, ne sont habituellement pas pris en considération par la Société. De plus, elle n'exige pas toujours de bilans personnels des dirigeants de l'entreprise demanderesse.

9.28 [illegible]

9

Commentaire de la Société : *«La Société reconnaît la pertinence de la recommandation du vérificateur général en ce qui a trait à l'évaluation de la compétence de la direction au niveau de l'analyse financière d'une demande d'aide.*

«La Société veut cependant souligner le caractère subjectif d'une telle démarche. Dans le cadre d'une analyse financière, il est en effet essentiel d'identifier les forces et les faiblesses de la direction d'une entreprise qui fait une demande auprès de la Société de développement industriel du Québec. Cependant, la Société estime qu'une telle évaluation doit demeurer objective et se conformer à l'évaluation d'une série d'éléments selon une grille préétablie à cet effet.

«De plus, une des mesures qu'envisage actuellement la S.D.I. est d'exiger la production d'un plan d'affaires portant sur le développement global de l'entreprise pour toute demande d'aide financière qui lui est présentée.

«La Société indique également que dans le cadre de la mise en place de la nouvelle structure, il est prévu une Direction de crédit dont le mandat est voué à une révision des aides octroyées et à l'établissement d'un diagnostic sur la qualité de l'analyse des demandes.»

Risque lié au secteur d'activité

9.29 La Société doit s'assurer que l'aide financière contribue à développer des activités économiques rentables, qui engendrent des retombées importantes, telles que, par exemple, la création d'emplois. À cet effet, au moment d'entreprendre l'étude d'une demande

et en vertu d'ententes de collaboration avec les ministères à vocation économique, tels le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et le ministère de l'Énergie et des Ressources, elle obtient un avis sectoriel du ministère concerné sur le secteur d'activité en cause. Cet avis doit démontrer, entre autres, que les retombées économiques envisagées, le marché et les changements technologiques sont favorables à la réalisation du projet pour que la Société poursuive le traitement de la demande. Au cours de l'exercice 1990-1991, 95 p. cent des avis sectoriels reçus ont été favorables à la réalisation des projets.

9.30 Nous avons constaté que les avis sont considérés dans le traitement des demandes. Cependant, la Société ne précise pas suffisamment l'information qu'elle désire obtenir des ministères concernés, ce qui ne favorise pas l'obtention de toute l'information pertinente à la détermination du risque du secteur.

9.31 Quant aux retombées économiques en matière de création d'emplois, la Société ne valide généralement pas l'information transmise par les entreprises dans leur demande.

9.32 Enfin, il n'existe pas d'entente avec le ministère de l'Environnement sur le respect des normes environnementales par les entreprises demandant de l'aide. Cependant, un projet d'entente de collaboration est présentement à l'étude.

9.33 [illegible]

Commentaire de la Société : *«La Société précise qu'au-delà de la demande officielle d'avis sectoriel, il arrive fréquemment que des échanges aient lieu entre la Société de développement industriel du Québec et les ministères à vocation économique afin de valider certains éléments d'information touchant le secteur d'activité lié à l'étude d'une demande d'aide financière.*

«La Société prend cependant bonne note de la recommandation du vérificateur général et communiquera avec les ministères à vocation économique afin de voir de quelle façon les avis sectoriels de ces derniers pourraient être plus précis.

«En ce qui a trait au commentaire touchant la validation des données relatives à la création d'emplois, la Société indique que cette information n'est fournie qu'à titre indicatif et que s'il arrive que la prévision de création d'emplois dans un dossier spécifique ne se réalise pas, cela ne constitue pas un cas de défaut.»

Risque financier inhérent à l'entreprise

9.34 Afin de s'assurer que l'entreprise requérante présente des perspectives financières qui lui permettent d'honorer ses engagements, la Société s'est dotée de critères, tels que l'évaluation de la capacité de remboursement et l'établissement de ratios financiers à respecter par l'entreprise.

9.35 Ainsi, la Société doit valider les principales hypothèses liées à la réalisation du projet, analyser les résultats historiques de l'entreprise pour les cinq dernières années, comparer les ratios financiers avec ceux du secteur d'activité de l'entreprise, analyser les besoins de fonds de roulement et les composantes des principaux postes des états financiers.

9.36 L'examen de schémas d'analyse nous a permis de constater les lacunes suivantes :

— dans 41 p. cent des cas, nous n'avons pas trouvé de preuve documentaire que certaines hypothèses ayant trait à la réalisation du projet, tel le niveau de ventes, ont été suffisamment validées;

— dans 23 p. cent des cas, la comparaison des résultats historiques ne renfermait pas d'explications suffisantes quant aux variations importantes de certains postes des états financiers;

— certains ratios, tels les pourcentages de bénéfices brut et net, ne sont pas comparés avec ceux du secteur d'activité de l'entreprise; pour les ratios faisant l'objet de comparaisons, les écarts importants n'étaient pas suffisamment expliqués dans 57 p. cent des cas. De plus, la source d'information utilisée par la Société sur les données comparatives du secteur d'activité n'est pas celle privilégiée par les institutions du domaine du financement d'entreprises, ces données n'étant pas jugées suffisamment récentes par ces dernières pour favoriser une comparaison adéquate;

— dans 53 p. cent des cas, nous n'avons pu nous assurer que le détail des principaux postes des états financiers, tels que les débiteurs, les stocks et les fournisseurs, avait été obtenu et examiné.

Commentaire de la Société : *« À la suite de l'implantation de sa nouvelle structure et de la réorganisation de ses modes de fonctionnement au niveau des opérations d'aide financière, la Société sera en mesure de raffiner considérablement ses outils d'analyse. Ainsi, les directeurs de portefeuille de la Société pourront faire une analyse plus approfondie des ratios financiers et porter un jugement mieux documenté sur la tendance et les prévisions lors d'une étude d'une demande d'aide financière.*

« De plus, la mise en place de la nouvelle direction de crédit permettra de constater de façon précise, les résultats des analyses ayant conduit à l'octroi d'aide dans l'optique d'une recherche constante de l'amélioration de la qualité de ces analyses. »

9

Recommandation d'autorisation ou de refus

9.38 Pour être en mesure de recommander l'autorisation ou le refus de l'aide demandée, la Société considère les points forts et les points faibles résultant du traitement de la demande d'aide.

9.39 Cette façon de procéder est similaire à ce qui se fait dans le domaine du financement non garanti.

Classification de l'aide financière en fonction du risque encouru lors de l'autorisation

9.40 Jusqu'au 31 mars 1991, la Société ne classifiait pas l'aide financière en fonction du risque encouru au moment de son autorisation. Cela lui aurait permis d'obtenir de l'information sur le risque que représentait son portefeuille d'aide afin d'adapter le suivi de l'aide et, le cas échéant, de rajuster ses critères relatifs au traitement des demandes.

9.41 Cependant, pour l'aide accordée depuis le 1er avril 1991, la Société s'est dotée d'une procédure permettant de classifier le risque comme étant faible, moyen ou élevé au moment de son autorisation. Cette procédure tient compte du risque lié à la direction et au secteur d'activité, du risque financier de l'entreprise et de la capacité des actionnaires à réinvestir dans celle-ci.

Conseils en matière de structure de capital

9.42 La Société exerce son rôle-conseil en matière de structure de capital d'une part en offrant un service-conseil en montage financier aux entreprises qui lui présentent une demande d'aide financière et, d'autre part, en les aidant à trouver des sources de financement.

Délai de traitement des demandes d'aide financière

9.43 Une fois l'admissibilité établie, la Société ne traite pas la demande d'aide et n'avise pas l'entreprise requérante dans un délai raisonnable de la décision d'autorisation ou de refus.

9.44 Le délai moyen de traitement des demandes d'aide autorisées varie de 7 à 8 mois, alors qu'il varierait de 1,5 à 3 mois dans les institutions opérant dans le même domaine.

9.45 Selon une étude externe visant à évaluer le degré de satisfaction de la clientèle de la Société, les délais représentent l'aspect le plus négatif. En effet, 51 p. cent de la clientèle est insatisfaite des délais de traitement.

9.46 La Société devrait traiter la demande d'aide et aviser l'entreprise requérante de la décision dans un délai raisonnable.

Commentaire de la Société : *«La Société est très sensibilisée à la nécessité de réduire le plus possible les délais qu'elle prend à répondre aux demandes de sa clientèle.*

«Dans ce contexte, des interventions soutenues ont été faites au cours de la dernière année par la Société afin d'alléger le processus menant à l'autorisation ou au refus d'une aide d'une demande d'aide financière. Ainsi, la Société a obtenu à l'automne 1990 une délégation de la part du Gouvernement lui permettant d'autoriser à l'interne de l'aide financière jusqu'à 1 000 000 $ dans le cadre de son programme conjoncturel d'aide à la relance (aide au fonds de roulement), ce qui a permis de réduire les délais au-delà de 50 p. cent.

«De plus, la réorganisation touchant le fonctionnement de l'ensemble de ses opérations d'aide financière devrait permettre à court terme d'améliorer sensiblement les délais de traitement des demandes d'aide financière.»

Honoraires de gestion

9.47 La Société a pour politique de percevoir des honoraires de gestion de 1 p. cent du montant de l'aide accordée, mais seulement lorsque celle-ci est acceptée par l'entreprise. Ces honoraires font partie de l'objectif d'autofinancement que la Société s'est donné. La politique de la Société ne prévoit pas la perception d'honoraires de gestion des entreprises-clientes qui ont refusé diverses formes d'aide financière ou qui ont retiré leur demande en cours de traitement. Pour l'exercice 1990-1991, les honoraires de gestion perçus par la Société s'élevaient à 1,9 million de dollars.

9.48 Depuis le 1er avril 1987, 5 p. cent des entreprises-clientes ont refusé diverses formes d'aide financière, représentant 48 millions de dollars; 56 p. cent des demandes traitées ont été retirées par l'entreprise en cours de traitement.

Commentaire de la Société : *«La Société veut souligner à cet effet qu'à titre d'institution gouvernementale, elle a choisi de percevoir des honoraires de gestion uniquement sur les demandes qui résultent en octroi d'une aide financière. La direction de la Société estime qu'elle doit tenir compte du mandat de développement économique qui caractérise sa mission dans l'établissement de sa politique visant la perception de revenus auprès de sa clientèle.»*

9

Gestion du suivi de l'aide financière accordée

9.49 Notre vérification relativement au suivi de l'aide porte sur l'ensemble du portefeuille d'aide financière en vigueur au 31 mars 1991.

9.50 Le suivi de l'aide financière accordée a pour but de protéger l'actif que constitue le portefeuille d'aide financière en décelant, en temps opportun, les entreprises susceptibles de ne pas respecter leurs engagements et en apportant, si possible, les mesures correctrices. À cet effet, un suivi de l'évolution des risques analysés lors du traitement de la demande doit être effectué. De plus, les pertes anticipées doivent être évaluées périodiquement pour établir la valeur du portefeuille d'aide.

9.51 Par ailleurs, la Société intervient auprès d'entreprises en difficulté par l'établissement de diagnostics et, s'il y a lieu, elle contribue à leur redressement. Au cours des deux derniers exercices, 88 diagnostics ont été posés par la Société ou par des cabinets de consultants externes et 21 opérations de redressement ont été réalisées au profit d'entreprises pour lesquelles l'aide financière accordée s'élevait à 15,7 millions de dollars.

9.52 La planification stratégique prévoit un suivi proactif du développement à moyen terme des entreprises. Dans cette optique, la Société se propose, entre autres, de faire du suivi de l'aide financière une préoccupation constante et prioritaire.

Évolution des risques rattachés à l'aide financière

9.53 La Société s'est dotée d'une procédure de suivi qui implique, entre autres, la vérification du respect des engagements contenus dans la convention d'aide, une analyse du risque financier de l'entreprise pour la période en cause de même qu'une visite de cette dernière. Le suivi de l'aide est semestriel ou annuel selon qu'il s'agit d'un prêt participatif ou d'une autre forme d'aide; il doit être consigné au rapport d'analyse et de suivi.

Procédure de suivi de l'aide financière

9.54 La procédure en vigueur à la Société ne favorise pas une analyse complète de l'évolution des risques rattachés à l'aide financière.

9.55 D'une part, la procédure ne prévoit pas la mise à jour des risques liés à la direction ni au secteur d'activité. De plus, l'évolution de ces risques n'est généralement pas consignée au rapport d'analyse et de suivi.

9.56 D'autre part, en ce qui a trait au risque financier inhérent à l'entreprise, nous avons identifié des éléments que la procédure ne prend pas en considération :

— l'obtention systématique d'états financiers récents avant de procéder au déboursement de fonds. La Société s'assure que ses déboursements correspondent à des dépenses admissibles liées à la réalisation du projet de l'entreprise. Cependant, la Société ne dispose pas toujours d'états financiers récents lors de ses déboursements pour évaluer la situation financière de l'entreprise. Ainsi, dans certains cas, les délais écoulés entre la date de déboursement et celle des états financiers les plus récents variaient de 7 à 13 mois;

— l'obtention fréquente d'états financiers. Pour l'aide financière accordée depuis le 1er avril 1987, la Société requiert, dans la majorité des cas, les états financiers semestriels de l'entreprise. Par contre, les institutions spécialisées dans le domaine du financement d'entreprises exigent, quant à elles, généralement des états mensuels afin d'être au fait de tout changement important ayant pu survenir dans la situation financière de l'entreprise;

— la comparaison de ratios financiers importants de l'entreprise, tels que le ratio actif à court terme/passif à court terme et celui dette à long terme/avoir des actionnaires avec ceux des exercices antérieurs et la comparaison de ratios importants avec ceux du secteur d'activité dans lequel l'entreprise évolue.

9.57 Par ailleurs, la Société doit rester en contact étroit avec les entreprises-clientes et, conséquemment, elle devrait demeurer au fait des décisions déterminantes pouvant affecter le déroulement de leurs activités. Un des moyens susceptibles de répondre à cet objectif consiste à siéger au conseil d'administration ou au comité de gestion des entreprises. Dans un souci d'amélioration à cet égard, la Société s'est donnée dernièrement une politique sur la nomination de représentants à des conseils d'administration d'entreprises où elle possède du capital-actions, et à des comités de gestion d'entreprises-clientes déterminées comme étant à risque élevé lors de l'autorisation de l'aide.

9.58 Depuis le 1er avril 1987, la Société a accordé une aide financière à environ 650 entreprises. En janvier 1991, la Société était représentée sur le conseil d'administration ou le comité de gestion de 19 entreprises.

Application de la procédure de suivi de l'aide financière

9.59 Nous avons constaté les lacunes suivantes quant à l'application de la procédure de suivi de l'aide financière :

— près de 10 p. cent des déboursements examinés ont été effectués alors que les conditions figurant à la convention d'aide n'avaient pas été respectées. Par exemple, un débours de 250 000 $ a été effectué, bien que le ratio actif à court terme/passif à court terme de l'entreprise ait été de 0,62 alors que l'exigence de la Société était de 1,5 : aucune mesure correctrice n'a été envisagée par la Société;

— dans 60 p. cent des dossiers examinés, les rapports d'analyse et de suivi annuels n'avaient pas été produits par la Société, pour un ou plusieurs exercices. De plus, aucun des dossiers de prêts participatifs examinés ne renfermait un rapport d'analyse et de suivi semestriel.

9.60 Quant aux rapports complétés que nous avons examinés, il s'était écoulé, en moyenne, 6,5 mois entre la date de la fin de l'exercice financier de l'entreprise et le moment où le rapport avait été complété. Généralement, l'entreprise doit fournir à la Société ses états financiers annuels vérifiés dans un délai de 3 mois. En avril 1991, environ 32 p. cent des entreprises-clientes accusaient un retard de plus d'un mois quant à l'envoi de leurs états financiers annuels à la Société;

— les variations importantes découlant de la comparaison des résultats financiers annuels de l'entreprise ne sont pas toujours expliquées. De plus, pour l'aide financière accordée depuis le 1er avril 1987, les résultats prévisionnels pris en considération lors de l'autorisation de l'aide ne paraissent généralement pas au rapport d'analyse et de suivi; lorsqu'ils y figurent, les écarts importants par rapport aux résultats réels ne sont pas toujours expliqués;

— les formulaires de déboursement et les rapports d'analyse et de suivi ne permettent pas toujours de s'assurer que des visites ont été effectuées.

9.61 Les lacunes relatives à la procédure de suivi de l'aide financière et à son application font que la Société ne peut déceler en temps opportun les entreprises susceptibles de ne pas respecter leurs engagements et, par conséquent, apporter promptement les mesures correctrices nécessaires.

Commentaire de la Société : *«La nouvelle structure de la Société, actuellement en cours d'implantation, est principalement orientée sur l'amélioration du suivi de l'aide financière.*

«Dès l'année 1991-1992, la Société a entrepris de resserrer le suivi des aides financières par, notamment, des visites plus fréquentes auprès de la clientèle, l'amélioration sensible des rapports de suivi, la systématisation du suivi des résultats prévus et l'amélioration du contrôle touchant la réception des états financiers des entreprises ayant bénéficié d'une aide financière.

«La Société mettra également en place des équipes de directeurs de portefeuille qui pourront ainsi partager leur expertise et leurs connaissances et accroître ainsi le niveau de qualité des diagnostics sur la situation financière d'une entreprise-cliente pour être en mesure d'intervenir plus rapidement et plus efficacement.

«De plus, la Société a déjà mis en place les mécanismes nécessaires lui permettant de nommer des représentants externes sur les conseils d'administration de moyennes et de grandes entreprises qui ont bénéficié d'une aide financière et s'impliquera également, par le biais de représentants internes, sur les comités de gestion d'entreprises de taille restreinte.

«Finalement, la Société prévoit un resserrement de ses critères d'analyse par, notamment, l'exigence de la production d'un plan d'affaires qui constituera un outil de suivi, une fois l'aide financière octroyée.»

Évaluation des pertes sur l'aide financière

9.63 Afin d'évaluer les pertes anticipées à son portefeuille d'aide financière, la Société classifie, à l'aide de critères, ses différentes formes d'aide en catégories. Chaque catégorie doit être représentative du potentiel de pertes pour la Société.

9.64 Les prêts sans intérêt et les actions d'une classe particulière, dont les pertes sont assumées par le Gouvernement, ne font pas l'objet d'une évaluation de pertes. Au 31 mars 1991, les soldes des prêts sans intérêt et des actions d'une classe particulière étaient respectivement de 401 et 46 millions de dollars.

9.65 Les pertes anticipées à la fin de chacun des trois derniers exercices financiers de la Société étaient respectivement de 64, 136 et 229 millions de dollars, soit 10 p. cent, 14 p. cent et 18 p. cent de l'aide en vigueur assujettie à l'évaluation des pertes. Lorsque les pertes se réalisent, certaines sont assumées par le Gouvernement tandis que d'autres le sont par la Société.

9.66 Nous avons constaté que l'évaluation des pertes n'est pas toujours basée sur des informations récentes. L'établissement des catégories est parfois basé sur des états financiers datant de plus d'un an.

9.67 Par ailleurs, certains critères utilisés pour le classement des formes d'aide financière par catégories ne favorisent pas une évaluation adéquate des pertes anticipées sur ces formes d'aide. Ceci peut entraîner le classement de l'aide dans une mauvaise catégorie.

9.68 De plus, la procédure relative au classement de l'aide par catégories n'est pas comprise ni appliquée uniformément. À cet effet, un des critères retenus par la Société pour classifier ses formes d'aide financière est le nombre de mois d'arrérages. Nous avons constaté que 25 p. cent des dossiers présentant des arrérages n'étaient pas classés dans la catégorie correspondante.

9.69 Conséquemment, les lacunes observées dans la procédure de suivi de la Société et dans son application, l'information parfois tardive pour évaluer les pertes et la teneur de certains critères de classement des formes d'aide par catégories ne favorisent pas une évaluation adéquate des pertes sur l'aide financière accordée. Parmi ces pertes, celles assumées par la Société influencent l'atteinte de l'objectif d'autofinancement du portefeuille d'aide de la Société.

Commentaire de la Société : *«La Société indique à cet effet que les pertes relatives aux prêts sans intérêt et aux actions d'une classe particulière ne sont pas de même nature que les pertes associées à la majeure partie de son portefeuille d'aide qui est constitué de prêts participatifs.*

«Cependant, dès la production de ses états financiers pour l'exercice terminé le 31 mars 1992, la Société élaborera une méthode adaptée aux prêts sans intérêt et aux actions d'une classe particulière afin d'en évaluer les pertes anticipées.

«La Société reconnaît toute la pertinence de la recommandation du vérificateur général et informe qu'elle a déjà pris les mesures afin de revoir la technique et les mécanismes touchant l'évaluation des pertes anticipées.»

Gestion des options d'achat de capital-actions

9

9.72 La prime au risque que la Société exige sur le prêt participatif prend habituellement la forme d'une option d'achat d'une partie des actions participantes de l'entreprise. L'option d'achat se transige avec l'entreprise généralement à la valeur aux livres. Au 31 mars 1991, la Société possédait pour 28 millions de dollars d'options d'achat de capital-actions représentant la valeur aux livres de l'option d'achat au moment de l'autorisation du prêt participatif.

9.73 Bien que les options d'achat représentent une composante de l'objectif d'autofinancement, la Société n'a pas de politique de gestion des options d'achat précisant notamment les critères d'intervention relatifs à l'exercice de l'option. La pratique est d'attendre à la fin de la période de remboursement du prêt pour établir la prime au risque qui revient à la Société.

Commentaire de la Société : *«La Société est d'accord sur l'élaboration d'une politique de gestion des options d'achat de capital-actions qu'elle détient et elle a déjà pris les mesures nécessaires afin d'établir les bases de cette politique. La Société tient cependant à préciser que par décision de son conseil d'administration, elle a déjà comme politique de négocier la valeur de ses options d'achat de capital-actions une fois le prêt remboursé, lors d'un changement de contrôle à l'intérieur de celle-ci ou à l'occasion d'une émission publique d'actions.»*

Gestion de la trésorerie et du financement de l'aide financière accordée

Gestion de la trésorerie

9.75 Au cours de l'exercice 1990-1991, les encaissements et les déboursements relatifs à l'ensemble des prêts portant intérêt ont été respectivement d'environ 50 et 128 millions de dollars. De plus, la valeur des opérations de trésorerie s'appliquant aux transactions d'emprunts à court terme s'élevait à environ 3 milliards de dollars.

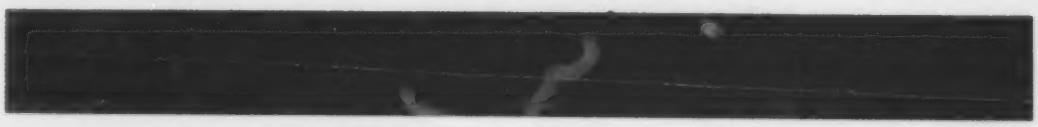
Gestion des encaissements et des déboursements

9.76 La Société ne dispose pas d'une politique de gestion lui permettant de réaliser ses encaissements et d'effectuer ses déboursements en temps opportun.

9.77 Les factures mensuelles d'intérêt et de capital ne sont pas transmises aux clients dans un délai leur permettant de respecter l'échéance de leur remboursement prévue à la convention d'aide. Ainsi, les clients ne disposent que d'un ou deux jours ouvrables pour effectuer leur remboursement mensuel. Ce court délai cause des retards systématiques. Au cours de l'exercice 1990-1991, la Société a accordé à ses clients un délai additionnel moyen de six jours à chaque mois, ce qui l'a privée de revenus d'intérêts d'environ 32 000 $. Toutefois, les conventions d'aide conclues depuis mai 1990 prévoient que les remboursements mensuels doivent être effectués par prélèvement automatique dans le compte de banque du client. Le prélèvement automatique est facultatif pour les conventions d'aide conclues avant cette date.

9.78 Par ailleurs, la Société ne possède pas d'information sur l'âge chronologique de l'ensemble des remboursements mensuels à recevoir, lesquels s'élevaient à 14,8 millions de dollars au 31 mars 1991.

9.79 Enfin, la Société effectue les déboursements sur les prêts participatifs au fur et à mesure de l'autorisation des demandes de déboursement des clients plutôt qu'à des dates prédéterminées. Cette situation ne favorise pas l'établissement de prévisions de déboursements adéquates.



Commentaire de la Société : *«La Société est actuellement à revoir l'ensemble de ses procédures touchant les déboursements et les encaissements. Cette opération conduira à l'élaboration d'une nouvelle politique de gestion à cet effet, laquelle devra cependant tenir compte du fait que les déboursements devront continuer à être effectués au fur et à mesure de la réception des formulaires produits à cette fin et ce, dans le but d'assurer un service adéquat à la clientèle.»*

Mouvements de trésorerie

9.81 En matière de gestion de trésorerie, il est essentiel d'établir des prévisions sur les mouvements de trésorerie et de les réviser régulièrement. La Société n'établit pas de prévisions sur ses mouvements de trésorerie, ce qui l'empêche de prévoir les excédents et les insuffisances de fonds et le moment où ils se produiront. Elle effectue ses placements temporaires et ses emprunts sans tenir compte de prévisions sur les mouvements de trésorerie.

9.82 L'absence de prévisions de trésorerie ne favorise pas une utilisation économique des excédents de fonds de la Société, ce qui lui permettrait de maximiser les revenus en découlant ou de minimiser les coûts d'emprunts. À titre d'exemple, la Société a maintenu des soldes bancaires quotidiens moyens de 5,1 millions de dollars en 1989-1990 et de 5,6 millions en 1990-1991 alors que, pendant ces exercices, les valeurs moyennes de ses emprunts à court terme totalisaient 217 et 187 millions de dollars. Elle n'a pas appliqué ces excédents de fonds en réduction de ses emprunts, augmentant ainsi les frais de financement d'environ 200 000 $ pour ces exercices.

9.83 Par ailleurs, la Société ne procède pas par appel d'offres pour renouveler son entente bancaire : elle la reconduit annuellement, aux mêmes conditions, depuis plusieurs années avec la même institution financière.

9.84 Finalement, elle ne dispose pas d'une politique sur les placements temporaires précisant, entre autres, les types d'instruments de placement temporaire qu'elle pourrait utiliser.

[redacted]

Commentaire de la Société : *«La Société est tout à fait en accord avec la recommandation du vérificateur général et informe qu'elle est en train de mettre en place les mécanismes nécessaires qui lui permettront d'opérer un véritable système de trésorerie. Ce système permettra d'assurer quotidiennement les mouvements de trésorerie en poursuivant l'objectif d'une gestion active d'encaisse et la réduction des coûts de ses emprunts temporaires.»*

Gestion du financement de l'aide financière

9.86 La Société finance l'aide financière sous forme de prêts participatifs par des emprunts à court et à long terme. Elle assure elle-même le financement à court terme, alors qu'elle est tributaire du ministère des Finances pour la recherche des capitaux et la négociation des emprunts à long terme.

9

9.87 Le Gouvernement a autorisé la Société à effectuer des emprunts à court terme pour un montant maximal de 300 millions de dollars, alors que les emprunts à long terme doivent faire l'objet d'une autorisation spéciale de la part du Gouvernement.

Politique globale de financement

9.88 Bien qu'elle respecte les exigences légales, la Société ne dispose pas d'une politique globale énonçant les principes de gestion de son financement. Cette politique devrait tenir compte, entre autres, de la marge nette d'intérêt dégagée sur les prêts, du risque lié à la fluctuation des taux d'intérêt, des instruments d'emprunt et des intermédiaires financiers.

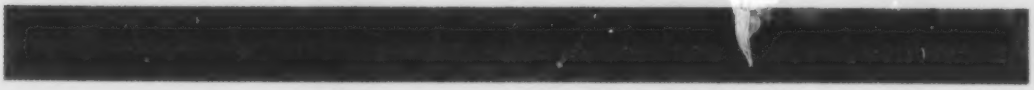
[redacted]

Commentaire de la Société : *«Cette politique qui est actuellement au stade de conception et d'élaboration sera mise en place au cours de la présente année financière.»*

Marge nette d'intérêt

9.90 La marge nette d'intérêt dégagée sur les prêts est définie comme étant le revenu net d'intérêt exprimé en pourcentage du portefeuille de prêts moyen. Elle représente une composante importante pour répondre à l'objectif d'autofinancement que la Société s'est donné.

9.91 Depuis 1987, la Société s'est fixée un objectif de 2 p. cent comme marge nette d'intérêt : nous n'avons pas trouvé de justification de cet objectif. De plus, la Société n'a pas mis en place une méthode de détermination et de révision périodique de la marge nette d'intérêt; cette méthode doit comprendre l'identification et la mesure des facteurs qui influencent la détermination de la marge, tels que les taux d'intérêt et les pertes sur les prêts.



Commentaire de la Société : *«La Société en collaboration avec le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, est actuellement dans un processus de réévaluation de l'ensemble de ses programmes. Au terme de cette réévaluation, la Société sera en mesure de soumettre au Gouvernement, au début de 1992, un mémoire faisant état de ses recommandations et orientations touchant la nouvelle programmation de la Société de développement industriel du Québec qui devra prendre effet dès le 1er avril 1992.*

«La détermination du taux d'intérêt chargé à la clientèle de la Société de même que la politique touchant la marge nette d'intérêt que la Société retire sur ses opérations d'aide financière font partie intégrante de ce processus de réévaluation.»

Financement à court terme

9.93 Dans ses activités de financement à court terme, la Société doit tenir compte, entre autres, du risque lié à la fluctuation des taux d'intérêt, de l'étalement des transactions d'emprunt et du coût effectif des fonds.

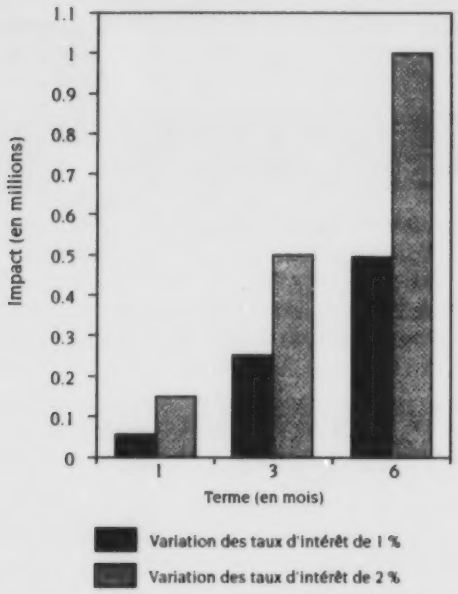
9.94 Gestion du risque lié à la fluctuation des taux d'intérêt. Le risque lié à la fluctuation des taux d'intérêt désigne la sensibilité du revenu net d'intérêt face à la fluctuation des taux d'intérêt. Lorsque les dates de modification des taux sur les prêts et sur les emprunts ne coïncident pas, le rendement des prêts et le coût des emprunts ne réagissent pas simultanément à la fluctuation des taux d'intérêt.

9.95 Les emprunts ont généralement des termes de un à trois mois et ils sont utilisés pour financer les prêts participatifs portant intérêt à un taux variable hebdomadaire.

9.96 La Société n'a pas défini le niveau de risque lié à la fluctuation des taux d'intérêt qu'elle est prête à assumer, et elle ne mesure pas ce risque lors de ses transactions d'emprunt à court terme.

9.97 En regard du portefeuille moyen quotidien d'emprunt de 187 millions de dollars de la Société, le graphique suivant illustre l'impact du risque lié à la fluctuation des taux d'intérêt sur le revenu net d'intérêt. À titre d'exemple, si la Société finançait ses prêts par des emprunts ayant des termes de 3 mois et que, pendant cette période, les taux d'intérêt sur les prêts variaient graduellement de 1 p. cent ou 2 p. cent, l'impact sur le revenu net d'intérêt serait respectivement de 0,2 et 0,5 million de dollars.

IMPACT DU RISQUE LIÉ À LA FLUCTUATION DES TAUX D'INTÉRÊT
SUR LE REVENU NET D'INTÉRÊT



9.98 Étalement des transactions d'emprunts et coût effectif des fonds. Dans le domaine du financement à court terme, il est d'usage d'étaler les transactions d'emprunt en effectuant celles-ci à des dates variées. La Société n'étale pas ses transactions d'emprunt à court terme car l'échéance de ses emprunts, sous forme d'acceptations bancaires, ainsi que leurs renouvellements sont fixés au quinzième jour du mois.

9

9.99 Pour l'exercice 1990-1991, le coût moyen effectif des fonds de la Société est supérieur à celui du marché. Les transactions d'emprunt à date fixe lui ont ainsi occasionné, pour cette période, des frais de financement additionnels d'environ 0,4 million de dollars par rapport à son portefeuille moyen d'emprunt de 187 millions.

9.100 Par ailleurs, la Société ne considère pas le coût effectif des fonds au moment de choisir entre les taux d'intérêt offerts pour les emprunts. À titre d'exemple, pour un même taux d'intérêt, le coût effectif des fonds pour des emprunts ayant des termes de trois mois est inférieur au coût effectif des fonds pour des emprunts ayant des termes d'un mois, ce qui influence de 0,16 p. cent la marge nette d'intérêt dégagée sur les prêts.

[redacted]

Commentaire de la Société : *«La mise en place du système de gestion d'opérations de trésorerie répondra à la préoccupation du vérificateur général touchant les méthodes de financement à court terme.»*

Financement à long terme

9.102 La Société n'a pas précisé au ministère des Finances ses besoins annuels de financement à long terme, en vue d'obtenir ses fonds en temps opportun et à ses conditions. De plus, les acceptations et les refus des offres de financement du Ministère ne sont pas justifiés aux dossiers.

Commentaire de la Société : «*Les besoins annuels de financement à long terme sont maintenant précisés davantage au ministère des Finances annuellement et selon les besoins.*

«*La politique globale de financement déjà évoquée inclura l'établissement de critères précis en ce qui a trait à l'analyse des offres de financement à long terme provenant du ministère des Finances.*»

Information de gestion, système d'analyse financière et mesure de la performance

9.104 La Société dispose d'information de gestion portant sur le traitement des demandes d'aide financière. Cette information lui permet notamment de connaître le nombre et le montant des demandes à l'étude ainsi que les délais moyens de traitement des demandes qui ont donné lieu à une aide financière.

9.105 La Société a un système pour analyser les demandes d'aide financière. Cependant, l'examen de ce système révèle, entre autres, que certaines de ses composantes sont sous-utilisées, qu'il ne facilite pas l'analyse financière de tous les types d'entreprises et que les informations relatives au dossier d'une entreprise peuvent être modifiées par tous les usagers.

9.106 La Société possède aussi un système d'information de gestion pour le suivi de l'aide financière accordée. Ce dernier fournit notamment de l'information sur le nombre d'entreprises devant faire l'objet d'un suivi, celles accusant un retard dans la transmission de leurs états financiers annuels et celles visitées depuis plus d'un an. Toutefois, les informations ne sont pas toujours mises à jour et le système ne donne pas d'information sur le suivi semestriel des prêts participatifs.

9.107 Par ailleurs, la Société n'a pas d'information de gestion fiable sur sa gestion de la trésorerie et du financement. Elle ne dispose pas d'information quotidienne sur les marchés financiers et d'information de gestion sur les instruments d'emprunt et la fluctuation des taux d'intérêt.

9.108 Enfin, la Société n'a pas d'indicateurs pour mesurer la performance de ses activités de financement à court terme, comme le coût moyen quotidien des fonds et la marge nette d'intérêt dégagée sur les prêts participatifs à taux variable hebdomadaire.

Commentaire de la Société : «*Il existe à la Société une procédure officielle permettant aux usagers de signaler toute amélioration souhaitée au niveau des systèmes informatiques, incluant le système d'analyse financière. De plus, des recommandations sont régulièrement examinées et approuvées par le Comité de gestion des systèmes d'information de la Société.*

«La Société améliore constamment son information de gestion et surtout celle qui concerne le suivi de l'aide financière. Ainsi, par exemple, l'indicateur de suivi de base vient d'être modifié pour supporter des contrôles qui exigent des révisions plus fréquentes des dossiers actifs. De plus, la direction des systèmes d'information de la Société est présentement à procéder au développement d'un système de suivi trimestriel de tous les comptes en difficulté, lequel système devra être implanté dès l'automne 1991.»

Rapport annuel

9.112 La Société doit rendre compte de ses activités à l'Assemblée nationale. Le rapport annuel d'activités est un des mécanismes qu'elle utilise à cet effet. Nous avons examiné les rapports annuels 1989-1990 et 1990-1991, lesquels ont été déposés dans le délai prévu à la loi sur la Société.

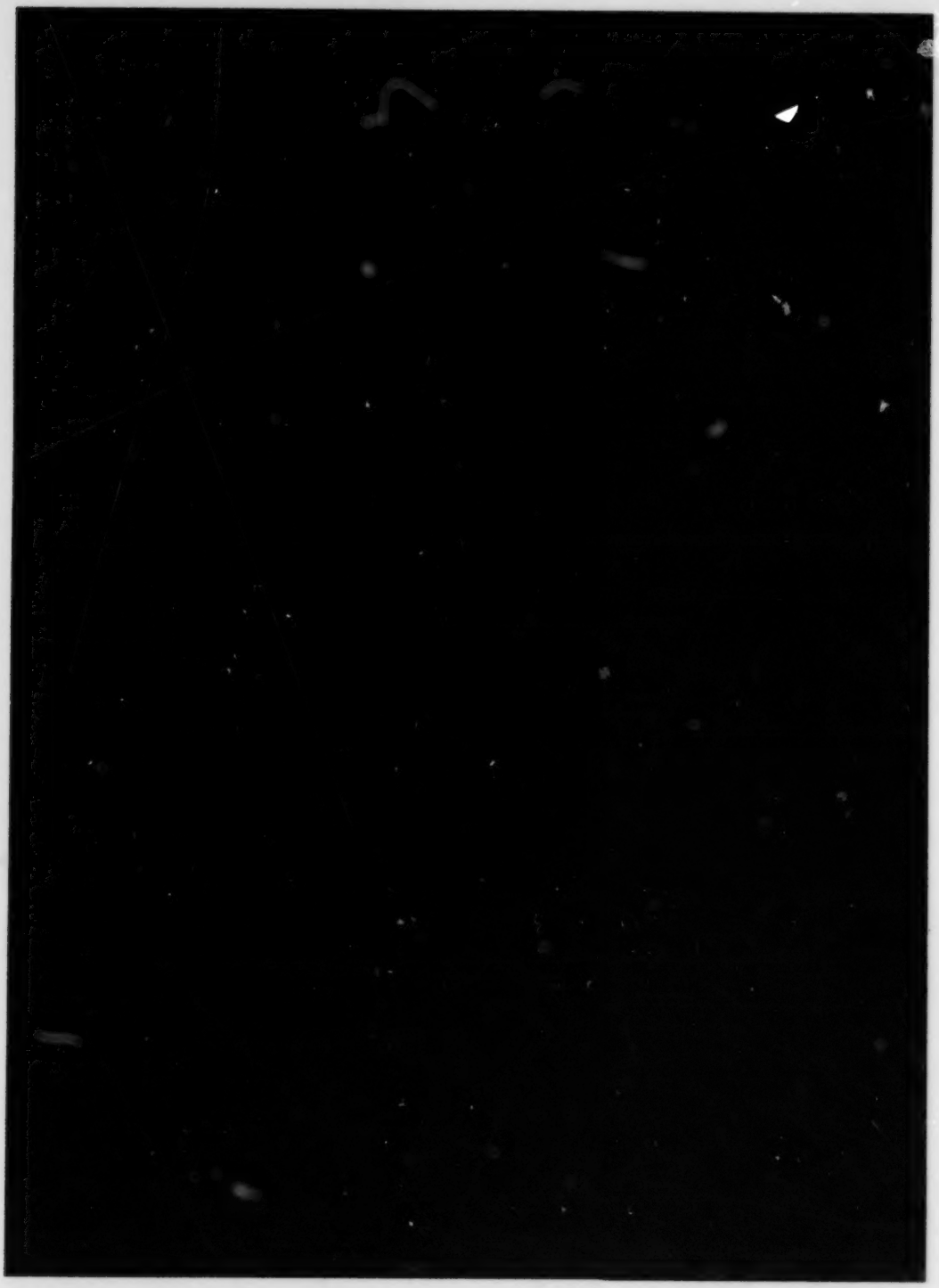
9.113 Les rapports annuels de la Société font état de sa mission, de ses objectifs stratégiques et de ses principales réalisations, notamment en ce qui concerne ses interventions par formes d'aide, par programmes, par secteurs d'activité et par régions. Comparativement au rapport annuel 1989-1990, celui de 1990-1991 est plus explicite, entre autres choses, sur les objectifs de chacun des programmes d'aide financière et sur les interventions réalisées en vertu de chacun d'eux.

9.114 Cependant, la Société améliorerait le contenu de son rapport annuel si elle précisait, notamment, les moyens mis de l'avant pour protéger l'actif que constitue son portefeuille d'aide et pour atteindre l'objectif d'autofinancement de son portefeuille. Également, elle gagnerait à présenter des indicateurs de mesure de productivité, habituellement utilisés par les institutions du domaine du financement d'entreprises, tels que le ratio frais autres que les frais d'intérêts/actif moyen.

9.115 Finalement, les états financiers seraient plus révélateurs de la performance financière de la Société si, entre autres, ils distinguaient les résultats des opérations d'aide financière dont les pertes sont assumées par la Société de ceux dont les pertes sont assumées par le Gouvernement, et s'ils présentaient le revenu net d'intérêt.

Commentaire de la Société : *«La Société poursuivra l'amélioration du contenu de son rapport annuel en recherchant la plus grande précision et qualité de l'information.*

«En collaboration avec le vérificateur général, la Société réévaluera la présentation de ses états financiers afin d'être en mesure de les rendre moins complexes et d'en faciliter la lecture et la compréhension.»



Remarques et commentaires

Gestion documentaire

Introduction

10.1 Afin de mieux encadrer la gestion documentaire, l'Assemblée nationale a adopté, en 1983, la Loi sur les archives (L.R.Q., chapitre A-21.1 et modifications). Cette loi confie au ministère des Affaires culturelles et au conservateur des Archives nationales d'importantes responsabilités relativement à la gestion des documents actifs, semi-actifs et inactifs des ministères et organismes du gouvernement du Québec.

10.2 La gestion documentaire est peut-être moins visible que d'autres domaines de gestion, mais elle n'en demeure pas moins une activité de première importance. En 1985, une étude préparée par le conservateur des Archives nationales évaluait à 232 kilomètres linéaires la quantité de documents semi-actifs conservés par les ministères et organismes du Gouvernement. Les coûts annuels d'entreposage de ces documents s'élevaient à 8 millions de dollars.

10.3 De façon générale, les activités touchant la gestion des documents se résument au classement, au repérage, à la conservation et à l'élimination des documents en phases active, semi-active et inactive. En phase active, les documents demeurent dans les locaux à bureaux puisqu'ils sont utilisés pour la gestion courante, alors qu'en phase semi-active, ils sont conservés dans des centres de préarchivage d'où ils sont récupérés en fonction des besoins sporadiques des utilisateurs. Lorsque les documents ne sont plus utilisés à des fins administratives ou légales, ils sont ou bien détruits, ou bien conservés en permanence par les Archives nationales du Québec dans un des neuf centres d'archives prévus à cet effet.

Objectifs et portée de la vérification

10.4 Notre vérification visait à nous assurer que le conservateur des Archives nationales ainsi que les ministères et organismes s'acquittent de leurs responsabilités en matière de gestion des documents avec un souci d'économie et d'efficience, en conformité avec la réglementation en vigueur. Nous nous sommes également assurés s'ils avaient mis en place des moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs.

10.5 Dans une première étape, 20 ministères et organismes ont fait l'objet d'un examen ayant pour but d'évaluer la qualité de l'encadrement de ce domaine. Puis, pour compléter l'étude, une vérification détaillée des principales activités de gestion documentaire a été réalisée dans cinq ministères. Les fonds administrés par les ministères et organismes ainsi que les entreprises ont été exclus de notre étude.

10.6 Notre examen a porté principalement sur les documents sur support papier; il a tenu compte des activités des exercices financiers 1989-1990 et 1990-1991.

Résultats de notre vérification

10.7 À la suite de l'adoption de la Loi sur les archives, trois politiques de gestion de documents ont été élaborées par les Archives nationales. Ces politiques définissent notamment les responsabilités des Archives nationales et celles des ministères et organismes.

10.8 Des efforts notables ont été consentis pour améliorer la gestion documentaire. L'élaboration de calendriers de conservation des documents par la majorité des ministères et organismes en témoigne. Toutefois, plusieurs problèmes demeurent et portent ombrage, de façon appréciable, à la qualité de la gestion documentaire.

Encadrement de la gestion documentaire

10.9 Pour qu'une organisation bénéficie d'un système de gestion documentaire efficace, il importe que la direction manifeste son engagement à cet égard de façon non équivoque et le traduise par des gestes administratifs concrets. Ces gestes prennent généralement la forme d'une politique ministérielle de gestion documentaire définissant les rôles et les responsabilités des intervenants, d'un plan de classification uniforme et d'un calendrier de conservation couvrant les activités de gestion et d'exploitation. Mis à jour régulièrement, ces outils, auxquels s'ajoute une formation adéquate des intervenants, permettent d'assurer le maintien de l'efficacité du système.

10.10 Pour assister les ministères et organismes dans l'implantation et l'amélioration de leur gestion documentaire, les Archives nationales ont conçu plusieurs guides et manuels de normes. Un recueil sur les délais de conservation des documents communs, une revue traitant de la gestion documentaire ainsi que différents guides sur les calendriers de conservation ont été mis à la disposition des organisations.

10.11 Le conservateur des Archives nationales a dirigé, jusqu'à maintenant, la plupart de ses activités d'encadrement et de sensibilisation vers les exécutants de la gestion documentaire, ceux qui travaillent «dans le champ». Aucune activité marquante, visant à promouvoir l'importance d'une gestion documentaire de qualité, n'a été entreprise directement auprès de la haute direction des différentes organisations.

10.12 Peu sensibilisés aux avantages qui en découlent, les dirigeants des organisations accordent peu d'appui aux différents intervenants engagés dans le domaine de la gestion documentaire. Parmi les 20 ministères et organismes examinés, la plupart de grande envergure, en moyenne 2,8 années-personnes étaient consacrées à la mise en place et au fonctionnement d'un système structuré de gestion documentaire. Nous avons constaté, dans plusieurs cas, l'absence ou l'insuffisance des mécanismes de gestion de base. Ces carences hypothèquent sérieusement la qualité de la gestion documentaire. À titre d'exemple, sur les 20 organisations examinées :

— 14 ne disposaient pas de politique de gestion documentaire définissant les rôles et les responsabilités des intervenants;

10

— 6 n'avaient pas élaboré de plan de classification uniforme pour leurs documents.

10.13 En ce qui concerne les calendriers de conservation, dix-neuf organisations les avaient fait approuver par les Archives nationales. Toutefois, quatre de celles-ci n'y avaient pas inclus les documents relatifs à leurs activités d'exploitation et ce, cinq ans après l'échéance fixée par la Loi sur les archives. Concernant les documents découlant des activités de gestion, notre vérification détaillée de cinq ministères a révélé que des documents produits ou reçus par certains titulaires de fonctions au sein d'organismes publics, ne sont pas inclus au calendrier de conservation. Ainsi, des documents importants pour la continuité des opérations risquent d'être égarés. De plus, des documents originaux appartenant au ministère ou à l'organisme peuvent ainsi échapper à l'attention du conservateur des Archives nationales.

Commentaire du conservateur : *Tout en faisant état de quelques interventions de la sous-ministre des Affaires culturelles avec les hauts dirigeants d'organismes pour promouvoir la gestion documentaire, le conservateur reconnaît que les efforts doivent être accrus à ce chapitre. Il précise que les Archives nationales entendent mettre sur pied, en 1991-1992, un comité consultatif interministériel comparable à ceux qui existent déjà pour le domaine de l'informatique et de la gestion de personnel.*

Commentaires des ministères : *Les ministères ayant fait l'objet d'un examen détaillé sont d'accord avec les recommandations émises. Certains d'entre eux précisent que leur politique de gestion documentaire est en cours d'élaboration et entendent suivre de plus près dorénavant ce domaine de gestion.*

En ce qui concerne les calendriers de conservation, un ministère considère qu'en vertu de l'article 12 de la Loi sur les archives, les documents du cabinet du ministre n'ont pas à y être inclus.

Cycle de gestion documentaire

Classification et repérage

a. Classification des documents

10.17 Un plan uniforme de classification des documents permet notamment à une organisation de standardiser le classement de ses documents, facilite la recherche sur un même sujet et favorise l'application du calendrier de conservation.

10.18 Parmi les cinq ministères ayant fait l'objet d'un examen détaillé, quatre possédaient un plan de classification ministériel. Dans un de ces quatre ministères, l'utilisation du plan ministériel n'y étant pas obligatoire, plusieurs unités administratives se sont dotées de plans distincts, sans en justifier le bien-fondé. Deux autres ministères considèrent l'application d'un plan de classification uniforme non économique, pour le moment, puisque des plans différents existaient déjà avant la création de ces ministères.

b. Méthodes de classement

10.19 Lors du passage des documents de l'état actif à l'état semi-actif, les méthodes et les mécanismes de classement doivent tenir compte de l'élimination éventuelle des documents. À cette fin, il est plus efficace de conserver ensemble les documents devant être détruits la même année et requérant le même mode de destruction (récupération, déchiquetage, etc.).

10.20 Bien que quelques organisations aient procédé à certains ajustements de leurs méthodes de classement pour tenir compte du mode de destruction des documents et du moment prévu pour celle-ci, ces ajustements demeurent incomplets. En effet, plusieurs types de dossiers dont la durée de conservation est différente, sont quand même conservés ensemble.

10.21 Par exemple, dans un ministère, les mécanismes de classement applicables à 72 p. cent des documents semi-actifs ne permettaient pas de conserver dans une même boîte des documents devant être éliminés la même année. Cette situation entraîne des coûts supplémentaires, en raison des manipulations additionnelles requises lorsque les documents deviennent inactifs.

c. Repérage des documents

10.22 La mise en place d'index de repérage des documents actifs et semi-actifs permet la localisation rapide de ceux-ci, surtout lorsqu'ils sont informatisés.

10.23 À trois occasions, nous avons observé un manque d'uniformité quant au choix des mécanismes de repérage à l'intérieur d'un même ministère. Par exemple, on utilise à la fois des systèmes de repérage manuel et informatisé pour les documents administratifs. Nous avons également été témoins de systèmes informatiques fonctionnant selon deux technologies différentes, tantôt sur ordinateur central, tantôt sur micro-ordinateur, et utilisant des logiciels spécialisés ou conçus pour le ministère.

10.24 De plus, il semble y avoir peu de coordination interministérielle en ce domaine. Chacun conçoit ses moyens en circuit fermé, alors qu'il serait possible de tirer avantage de systèmes existants et de l'expérience des autres.

Commentaire du conservateur : *Les Archives nationales entendent mettre sur pied, en* 1991-1992, *un comité consultatif interministériel qui pourrait jouer un rôle de coordination et permettre l'échange d'information.*

Commentaires des ministères : *Les ministères reconnaissent le bien- fondé de nos recommandations sur les méthodes de classement et les systèmes de repérage. Toutefois, un ministère désire analyser plus à fond les avantages et inconvénients résultant des modifications à apporter.*

Calendrier de conservation

10.27 Le calendrier de conservation est un outil essentiel pour assurer une gestion efficiente et économique des documents. Il fixe la durée de vie des documents en phases active et semi-active ainsi que leur mode d'élimination, le cas échéant. Le calendrier identifie également le détenteur principal d'un document afin d'éviter la conservation de copies inutiles.

10.28 La réglementation appuie d'ailleurs ce mécanisme de gestion en exigeant de toute organisation qu'elle ne puisse aliéner ou éliminer un document actif ou semi-actif sans que le calendrier de conservation ne le prévoie explicitement.

10.29 Deux vérifications effectuées par le personnel des Archives nationales, en 1990 et en 1991, ont permis de constater que, dans 9 des 20 organisations qui faisaient partie de notre échantillonnage, 68 p. cent des 18 000 boîtes de documents examinées contenaient des erreurs importantes. Les principales causes d'erreurs étaient les suivantes :

— description imprécise des séries de documents au calendrier de conservation;

— identification erronée du détenteur principal, due au fait que les calendriers sont incomplets ou ne sont pas à jour;

— problèmes de classement lors du passage d'un document de l'état actif à l'état semi-actif;

— absence de mécanismes de suivi de l'application des calendriers de conservation.

10.30 Compte tenu de la nature des erreurs, nous sommes d'avis que des efforts supplémentaires devront être consentis par les ministères pour corriger cette situation responsable de l'entreposage inutile de milliers de boîtes et de la destruction non désirée de documents.

Commentaires des ministères : *Les ministères ont l'intention de procéder à une mise à jour de leur calendrier de conservation et d'instaurer ou compléter les mécanismes administratifs permettant de mesurer la qualité de leur application.*

Entreposage des documents semi-actifs

10.32 Les ministères et organismes doivent opter pour les solutions les plus économiques, en conformité avec les normes relatives aux espaces d'entreposage des documents semi-actifs approuvées par le Conseil du trésor.

10.33 Pour sa part, le conservateur des Archives nationales doit veiller à ce que les ministères et organismes respectent ces normes. Il doit également s'assurer que les documents semi-actifs soient placés dans des espaces d'entreposage où il soit possible de regrouper, à très bas coût, une grande quantité de ces documents; il doit aussi offrir un service de classement et de repérage des dossiers.

10.34 Selon l'étude effectuée en 1985 par le conservateur des Archives nationales sur l'entreposage des documents semi-actifs au siège social des ministères et organismes :

— 24 p. cent des documents semi-actifs des ministères et organismes se trouvaient dans des locaux à bureaux, ce qui représentait un coût annuel de 4,5 millions de dollars;

— 52 p. cent de ces documents étaient entreposés dans près de 100 dépôts dont certains étaient situés dans des locaux à bureaux, d'où un coût d'opération équivalant à 2,7 millions de dollars par année;

— 24 p. cent étaient entreposés au centre de documents semi-actifs des Archives nationales, à un coût de 750 000 $ par année.

10.35 La situation n'était guère plus reluisante dans les régions, puisque 70 p. cent des documents semi-actifs étaient conservés dans des classeurs placés dans des locaux à bureaux.

10.36 Notre vérification nous a permis de constater que la situation ne s'est guère améliorée depuis 1985 en matière d'entreposage de documents semi-actifs. Selon les données de l'étude réalisée en 1985, il en coûterait plus de 5 millions de dollars par année au Gouvernement pour sa tolérance administrative.

Locaux à bureaux

10.37 Les normes relatives aux espaces d'entreposage n'ayant jamais été approuvées par le Conseil du trésor, les ministères et organismes ne disposent pas de critères officiels pour limiter l'entreposage de documents semi-actifs dans des locaux à bureaux.

10.38 Cette situation est aggravée par le fait que la plupart des ministères et organismes ne restreignent pas l'achat de classeurs à l'entreposage de documents actifs.

10.39 Pourtant, le coût d'entreposage des documents dans des locaux à bureaux est de quatre fois supérieur à celui du centre de préarchivage du Gouvernement, soit environ 60 $ le mètre linéaire plutôt que 15 $.

10

Centre de préarchivage du gouvernement du Québec

10.40 À la demande du Conseil du trésor, les Archives nationales du Québec gèrent un centre de préarchivage où sont entreposés les documents semi-actifs d'environ 60 ministères et organismes. Deux éléments freinent l'amélioration de ce centre de préarchivage situé à Québec :

— le centre de préarchivage de Québec, d'une capacité de 220 000 boîtes, en arrive à son point de saturation avec un taux d'occupation de 94 p. cent. Une demande de location de 1 157 mètres carrés additionnels (20 p. cent) a été déposée au ministère des Approvisionnements et Services en 1990. Compte tenu qu'aucune analyse détaillée des besoins d'entreposage n'accompagnait la demande, le ministère des Approvisionnements et Services a reporté sa décision;

— les difficultés d'application des calendriers de conservation des ministères et organismes sont venues réduire une partie des économies réalisées, à la suite d'une augmentation nette de 33 p. cent du nombre de boîtes entreposées depuis 1985 au centre de préarchivage du gouvernement du Québec. Cette augmentation tient compte de la destruction, par les Archives nationales, d'environ 100 000 boîtes de documents pendant la même période.

Centres de préarchivage des ministères

10.41 Parmi les ministères examinés, deux possédaient leur propre centre de préarchivage pour les documents semi-actifs. Le tableau ci-dessous présente les principaux coûts d'entreposage par boîte pour ces ministères.

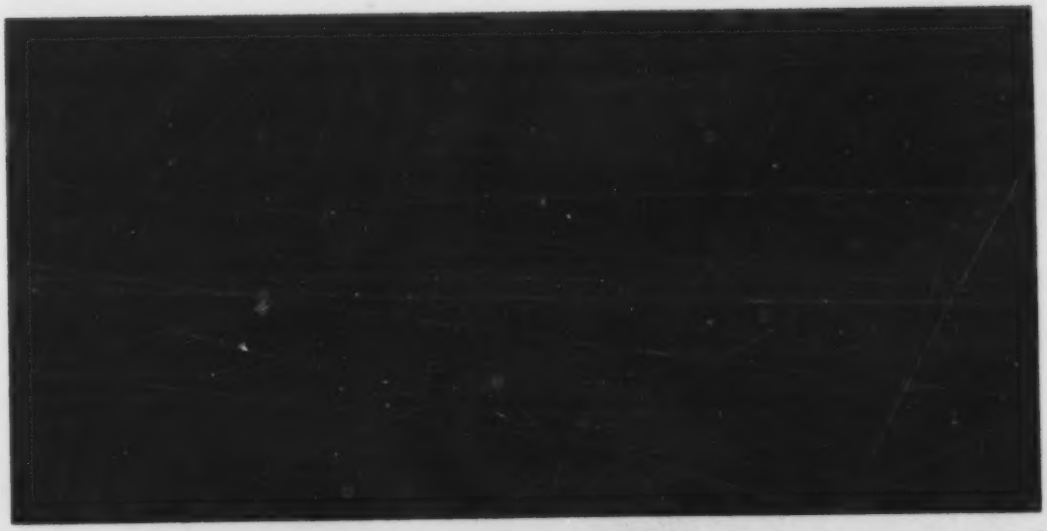
COÛTS	CENTRE DE PRÉARCHIVAGE		
	Archives nationales	**Ministère 1**	**Ministère 2**
Loyer	3,30 $/bte	6 $/bte	6,75 $/bte
Salaire	1,43 $/bte	0,80 $/bte	7,25 $/bte
Nombre de boîtes	206 000	51 000	41 000

10.42 Les centres de préarchivage de ces ministères ne sont pas conçus pour l'entreposage des documents. On y loge moins de boîtes au mètre carré que dans un centre d'entreposage spécialisé, d'où des coûts unitaires proportionnellement plus élevés.

10.43 Pour ce qui est des personnes affectées à la gestion documentaire, la situation se présente fort différemment d'un ministère à l'autre.

10.44 Dans le premier ministère, seulement deux personnes sont affectées à la gestion d'environ 51 000 boîtes de documents semi-actifs. Ce ministère ne possède aucun système pour repérer les documents entreposés. Le rôle attribué au centre d'entreposage est strictement celui d'un entrepôt.

10.45 À l'opposé, l'autre ministère considère son centre comme un poste de classement. Quinze personnes sont affectées à la gestion de 41 000 boîtes de documents semi-actifs.



Commentaire du conservateur : *Le conservateur des Archives nationales estime que le grand nombre de documents détruits depuis 1985 et les embargos imposés à quelques ministères sur l'envoi de boîtes au centre de préarchivage ont contribué à assainir la situation.*

Concernant la demande d'espace additionnel pour le Centre de documents semi-actifs à Québec, un dossier plus complet sera soumis pour appuyer une demande d'agrandissement. Enfin, le

conservateur mentionne qu'une demande a été déposée au Conseil du trésor pour ouvrir un centre de documents semi-actifs à Montréal.

Commentaires des ministères : *Pour ce qui est de l'entreposage des documents semi-actifs dans des locaux à bureaux, les ministères reconnaissent le bien-fondé de nos recommandations. Toutefois, un ministère allègue que tous les documents semi-actifs auraient été transférés au centre de préarchivage des Archives nationales si ce dernier avaient été en mesure de les recevoir. Pour les ministères exploitant leur propre centre de préarchivage, le ministère 1 mentionne que certains correctifs ont été apportés alors que le ministère 2 veut entreprendre une étude plus détaillée pour identifier les coûts réels liés à l'utilisation de son centre.*

Commentaire du Secrétariat du Conseil du trésor : *«Le Secrétariat du Conseil du trésor compte éventuellement demander au conservateur des Archives nationales d'élaborer, en collaboration avec le ministère des Approvisionnements et Services, des normes relatives aux espaces d'entreposage des documents semi-actifs et de soumettre ces normes pour approbation au Conseil du trésor.»*

Protection de documents

Documents essentiels

10.49 La politique de gestion des documents actifs du gouvernement du Québec stipule que le conservateur des Archives nationales du Québec doit conseiller les organismes publics sur les systèmes et les méthodes les plus efficaces pour déterminer quels sont leurs documents essentiels, alors qu'elle confie aux ministères et organismes le soin de les identifier et de les protéger. Un document est considéré comme essentiel lorsque sa perte risque de causer des dommages à l'organisation ou lorsqu'il est indispensable à la continuité des opérations.

10.50 Toutefois, aucune action concrète n'a été posée relativement à cette responsabilité par le conservateur des Archives nationales ni par les ministères et les organismes examinés.

10.51 En effet, notre vérification nous a permis de constater que certains ministères possèdent des documents essentiels et ne les protègent pas suffisamment, plus particulièrement lorsqu'ils sont à l'état semi-actif.

Commentaire du conservateur : *«Soucieuses de poser des gestes générant des économies, les Archives nationales ont mis la priorité sur l'analyse et l'approbation des calendriers de conservation. Depuis deux ans, un projet de guide sur l'identification et la protection des documents essentiels fait partie des objectifs du service aux organismes publics du Centre d'archives de Québec et de Chaudière-Appalaches. Il n'a pu être réalisé, faute de ressources humaines disponibles, mais figure encore à notre plan de travail.»*

Commentaires des ministères : *Tous les ministères comptent entreprendre prochainement des travaux visant à corriger la situation. Un ministère précise que sa politique concernant les documents confidentiels rejoint en partie la ligne de conduite qu'il veut se fixer pour les documents essentiels.*

Documents confidentiels

10.54 Lorsqu'un document devient inactif, son dépôt aux Archives nationales y transfère le titre de propriété. Par conséquent, les Archives nationales doivent mettre en place les mécanismes de contrôle permettant de respecter la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1 et modifications).

10.55 Nous avons constaté que les Archives nationales ne possèdent pas de mécanisme structuré pour protéger ces renseignements. Par le fait même, certains renseignements personnels et confidentiels sont accessibles au public.

[redacted]

Commentaire du conservateur : *«Nous avons adopté jusqu'à maintenant une approche visant à laisser le plus longtemps possible aux ministères et organismes, propriétaires de documents, la responsabilité de protéger les renseignements non accessibles.*

«Nous avons pris des mesures pour que les préposés au prêt de documents s'assurent que ne sont prêtés que les documents dont la période d'interdiction de communication est révolue.

«Actuellement, ni le traitement préalable des documents, ni le niveau de ressources ne permettent d'exercer un contrôle étanche, document par document. Un tel contrôle exigerait que tous les documents gouvernementaux soient analysés à leur entrée aux Archives nationales et séparés selon qu'ils sont ou non visés par une restriction.

«Au cours de la prochaine année, les Archives nationales étudieront les moyens à mettre en place pour s'assurer du respect de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et en établiront le coût.»

Acquisition d'archives privées

10.57 Selon la Loi sur les archives, la ministre des Affaires culturelles a la responsabilité de promouvoir la conservation et l'accessibilité des archives privées. À cette fin, la ministre a confié aux Archives nationales le rôle d'acquérir, avec d'autres sociétés et organismes, les archives privées significatives pour l'histoire du Québec. L'acquisition des fonds d'archives privées s'effectue habituellement par voie de donation au gouvernement du Québec. Le conservateur peut alors émettre un reçu pour un montant représentant la juste valeur marchande des documents ainsi versés.

10.58 Au cours des dernières années, les Archives nationales ont procédé à l'acquisition de plusieurs fonds d'archives privées sans s'appuyer sur des critères particuliers pour la sélection des fonds à acquérir. Il n'existe pas de plan général d'intervention pour guider les partenaires des Archives nationales ni de critères favorisant l'acquisition des archives nécessaires à la connaissance de l'histoire du Québec.

10.59 Par ailleurs, certains fonds peuvent comprendre des documents publics pour lesquels un mécanisme de dépôt aux Archives nationales est déjà prévu, soit le calendrier de conservation. Or, comme nous l'avons mentionné précédemment, les calendriers de conservation des organismes publics ne sont pas toujours complets. Des documents publics, produits ou reçus par des titulaires d'une fonction au sein d'un ministère ou d'un organisme, peuvent donc échapper à la garde du ministère ou de l'organisme.

Commentaire du conservateur : *«Le conservateur des Archives nationales s'engage à adopter trois mesures destinées à améliorer la situation. D'abord, chaque centre des Archives nationales élabore présentement, avec les autres services d'archives de sa région, un partage des responsabilités d'acquisition de fonds d'archives. Ce mécanisme fonctionne depuis dix ans déjà à Montréal et donne satisfaction. D'ici un ou deux ans, dans chaque région du Québec, le plan d'intervention souhaité sera établi et les centres des Archives nationales auront, comme leurs partenaires, des balises pour encadrer l'acquisition de fonds privés.*

«La seconde mesure est déjà appliquée; elle sera renforcée. Il s'agit d'une série d'interventions auprès de tous les ministères pour les amener à produire des calendriers complets et à les appliquer. Le ministère des Affaires culturelles appuiera les démarches du conservateur en ce sens.

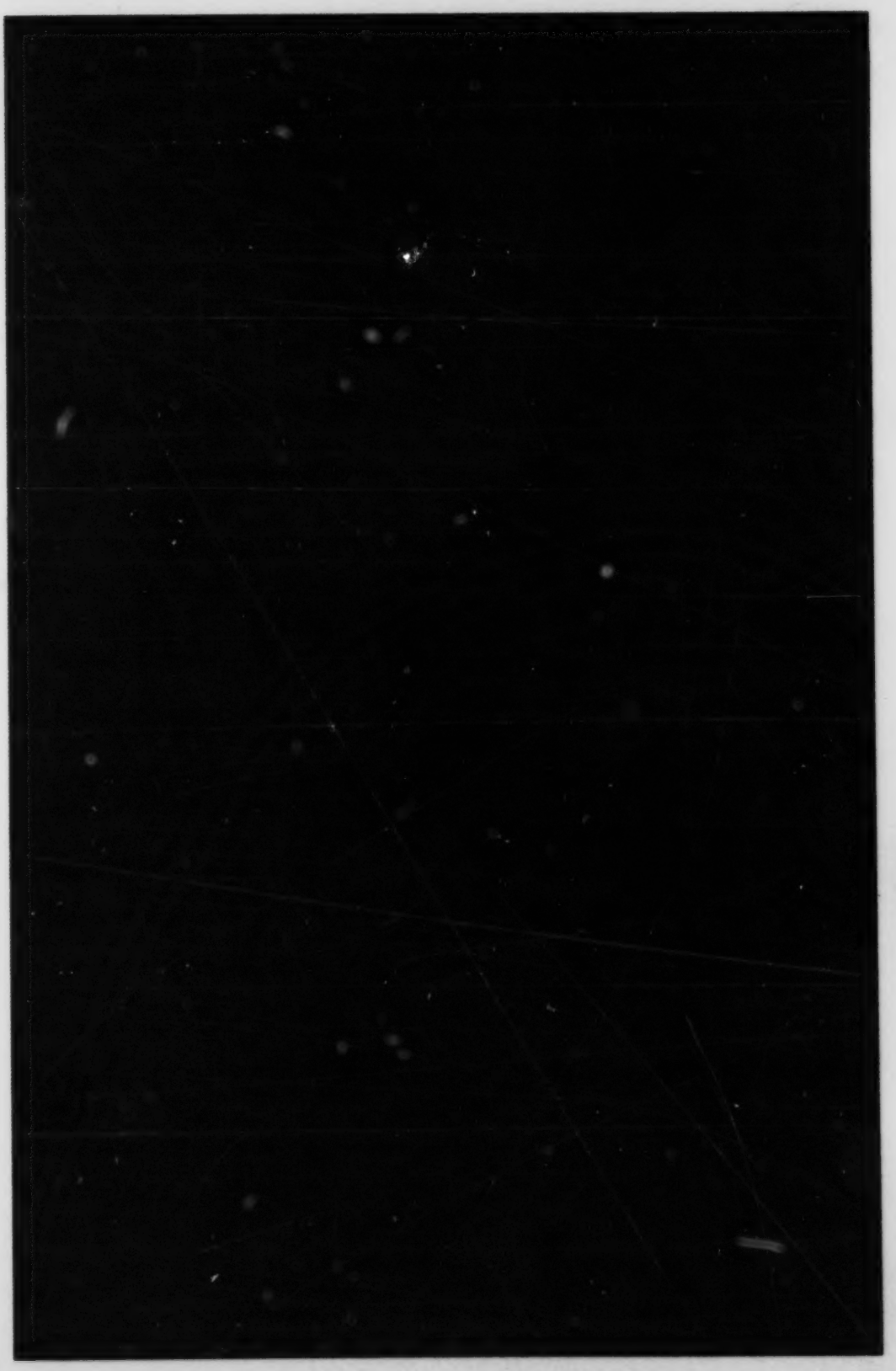
«De plus, le conservateur verra, au cours de l'année, à intensifier les efforts des Archives pour accélérer le traitement des archives privées et des dossiers provenant des cabinets. Les dossiers d'évaluation d'archives seront ainsi plus clairs et complets et les évaluateurs procéderont avec plus d'assurance.»

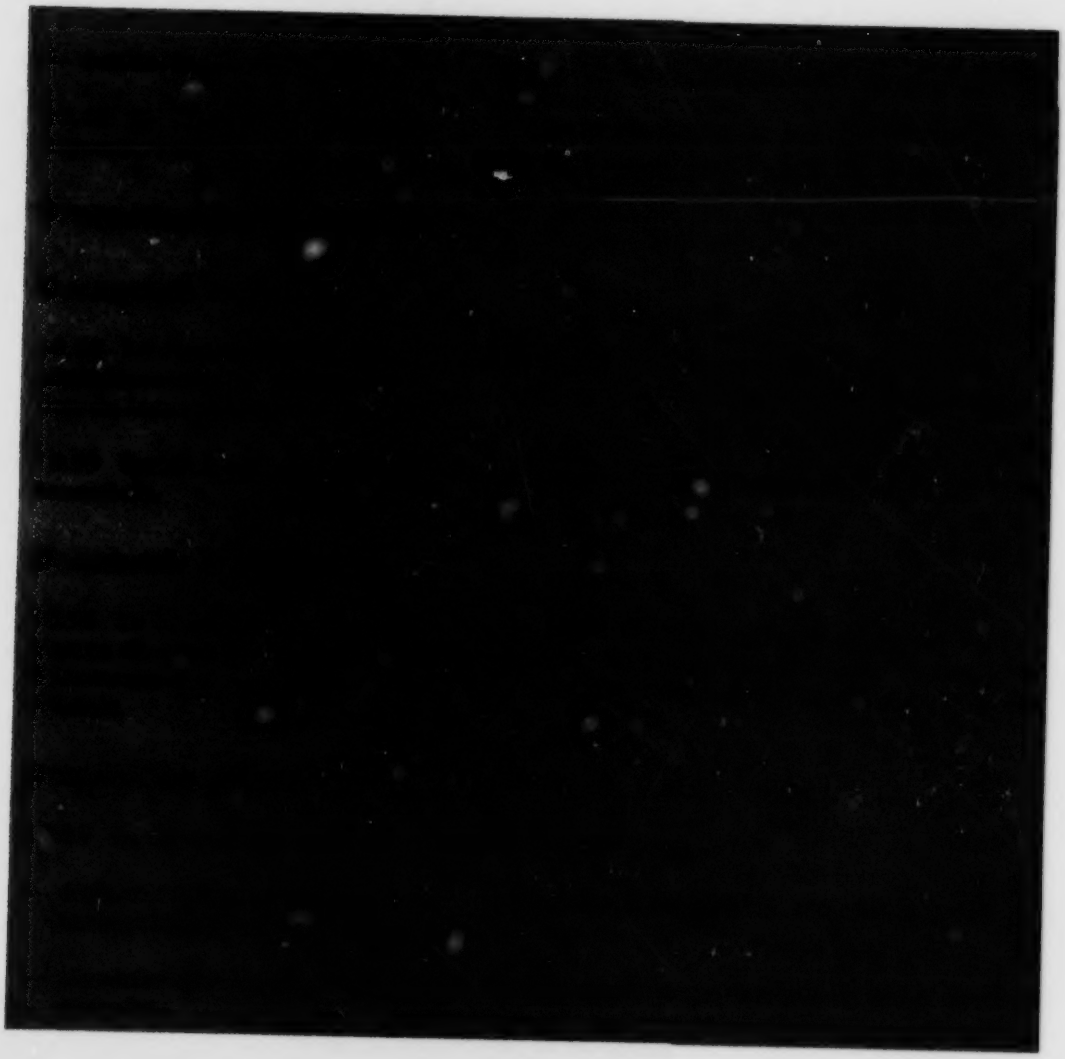
Conclusion

10.61 En général, la haute direction des organisations attribue bien peu d'importance à la gestion documentaire. L'engagement timide des dirigeants, expliqué en partie par la difficulté d'en quantifier les avantages et les coûts, a retardé l'implantation d'un système structuré de gestion des documents dans les ministères et organismes publics.

10.62 On en retrouve des manifestations tangibles dans l'entreposage inutile d'innombrables documents dans des sites d'entreposage qui, pour la plupart, ne correspondent pas à la solution la plus économique, par la tolérance dans l'application de la Loi sur les archives et par l'utilisation peu efficace et peu convaincante qui est faite des outils de gestion en place.

10.63 Nous sommes pourtant persuadés qu'une étude plus poussée permettrait de conclure qu'une amélioration sensible de la gestion documentaire est possible sans devoir procéder à des investissements considérables.





10

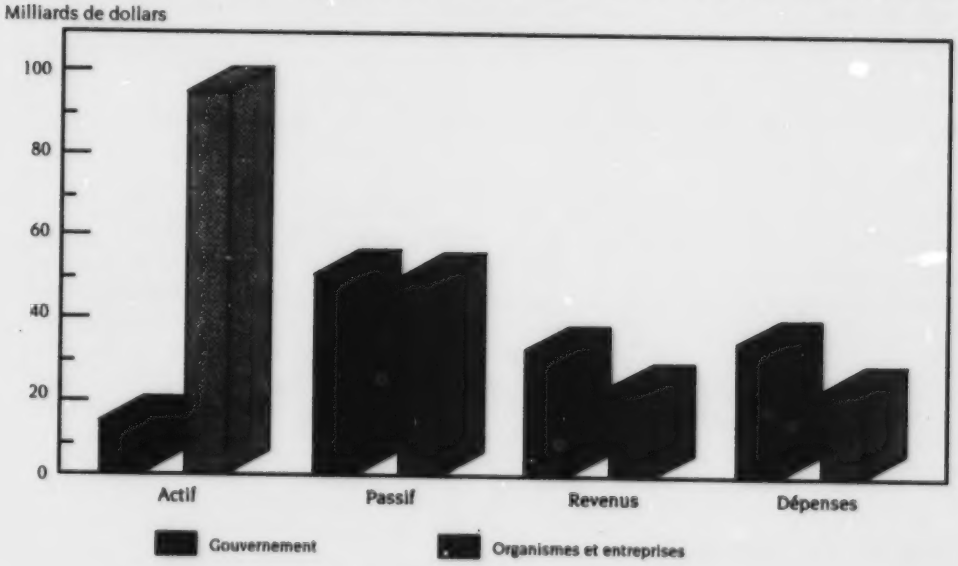
Remarques et commentaires

Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du Gouvernement

Aperçu général

11.1 Les organismes et les entreprises du Gouvernement se voient confier la gestion d'une partie importante des ressources affectées à la mise en oeuvre et au maintien des politiques adoptées par l'Assemblée nationale. La liste de ces entités et de leurs filiales est publiée au chapitre 5 du présent Rapport. Ces entités ont généralement plus d'autonomie financière et plus de latitude que les ministères dans la planification et la gestion de leurs opérations. Le tableau comparatif qui suit illustre l'importance des ressources qu'elles gèrent.

DONNÉES FINANCIÈRES DU GOUVERNEMENT, DES ENTITÉS ET DE LEURS FILIALES DONT L'EXERCICE FINANCIER S'EST TERMINÉ ENTRE LE 1er AVRIL 1990 ET LE 31 MARS 1991



Les obligations des régimes de retraite gouvernementaux et la valeur actualisée des obligations accumulées par le Régime de rentes du Québec sont en sus du passif illustré ci-haut.

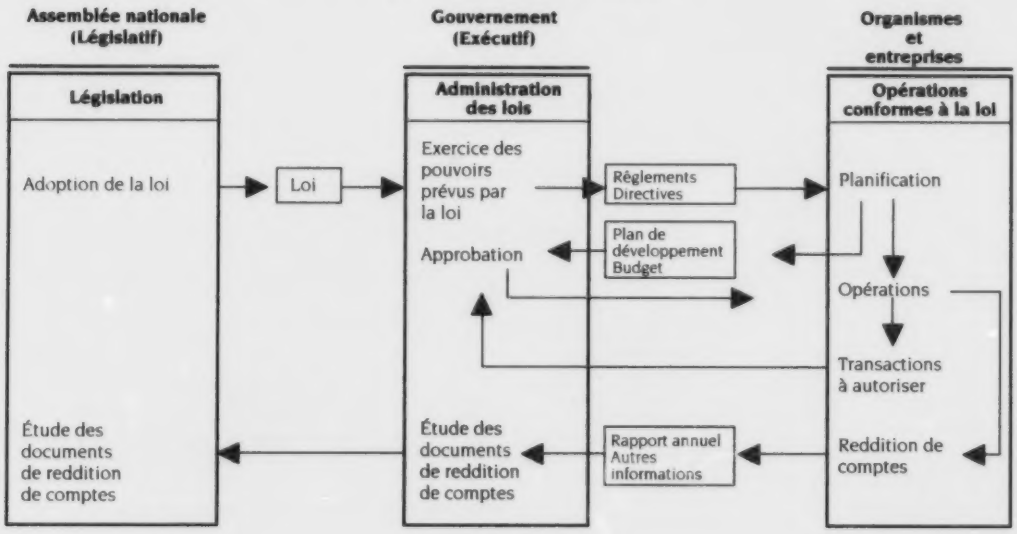
11.2 C'est l'Assemblée nationale qui autorise la constitution des organismes et des entreprises du Gouvernement; elle détient de ce fait un droit de surveillance sur leur gestion. Ce droit, exercé par les parlementaires, peut prendre différentes formes, tels l'examen en commissions parlementaires de leurs orientations, de leurs activités et de leur gestion, l'analyse du rapport annuel qu'ils sont tenus de déposer ou encore, les périodes de questions à l'Assemblée nationale.

11.3 Le Gouvernement, pour sa part, exerce les pouvoirs que les lois constitutives des organismes et des entreprises lui confèrent. Il approuve notamment leurs règlements généraux et ceux de régie interne. Il doit aussi s'assurer de la réalisation du mandat qui leur a été confié. Chacune des lois constitutives désigne un ministre responsable, qui doit informer le Gouvernement et l'Assemblée nationale sur la gestion des organismes et des entreprises et sur la réalisation de leurs objectifs.

11.4 Les organismes et les entreprises doivent réaliser leur mandat en fonction de leur loi constitutive. En plus de contenir les éléments essentiels à l'exercice de leurs activités, ce cadre légal énonce des obligations en matière de reddition de comptes; il peut aussi comporter des restrictions à l'égard de certaines opérations.

11.5 Le tableau suivant résume le cycle d'imputabilité des organismes et des entreprises du Gouvernement et précise les responsabilités respectives de ces entités, du Gouvernement et de l'Assemblée nationale dans l'exercice de cette imputabilité.

CYCLE D'IMPUTABILITÉ



Portée de l'examen

11.6 Notre examen visait à nous assurer que le cadre légal des organismes et des entreprises du Gouvernement permettait l'exercice de l'imputabilité envers l'Assemblée nationale et le Gouvernement, en tenant compte des opérations et des responsabilités propres à chacun.

11.7 Aux fins de notre examen, nous avons choisi, parmi les organismes et les entreprises du Gouvernement, ceux qui respectaient chacun des critères suivants :

— loi constitutive contenant une disposition selon laquelle l'entité est une personne légale;

— totalité ou majeure partie des revenus provenant d'autres sources que le Gouvernement;

— activités de nature commerciale, économique, financière ou industrielle.

11.8 Les 22 organismes et entreprises ainsi retenus (annexe — page 234) gèrent une grande partie de l'actif, du passif, des revenus et des dépenses de l'ensemble des organismes et des entreprises du Gouvernement (tableau suivant). Dix de ces entités détiennent 63 filiales.

Données financières des entités dont l'exercice financier s'est terminé entre le 1er avril 1990 et le 31 mars 1991 (en millions de $)

	Actif	Passif	Revenus	Dépenses
Échantillon	52 165,5	42 791,7	13 003,6	11 857,3
Ensemble des entités	94 904,0	49 919,9	24 825,5	21 293,0
%	55	86	52	56

Constatations générales

11.9 De façon générale, les entités fournissent à l'Assemblée nationale et au Gouvernement les informations demandées par leur loi constitutive; mais il n'existe pas toujours une approbation par le Gouvernement du plan de développement de toutes celles qui ont à se conformer à une telle obligation.

11.10 Cependant, l'information que reçoit l'Assemblée nationale se résume généralement au rapport annuel d'activités, dont le contenu laisse à désirer aux chapitres de l'atteinte des objectifs et de l'utilisation optimale des fonds. Les lois constitutives des organismes et des entreprises du Gouvernement ne comportent généralement pas d'exigences sur la transmission à l'Assemblée nationale d'information quant à la façon dont ces organisations entendent réaliser leur mandat. De plus, les exigences portant sur les renseignements devant être fournis lors de la reddition de comptes sont très limitées. En conséquence, l'Assemblée nationale dispose de peu d'éléments pour surveiller la gestion des organismes et des entreprises du Gouvernement.

11.11 Le Gouvernement risque lui aussi de ne pas disposer d'une information suffisante sur les objectifs de ses organismes et de ses entreprises, sur les moyens à prendre pour les réaliser de même que sur l'atteinte de ces objectifs, car les dispositions des lois constitutives sont limitées ou inexistantes à cet égard.

11.12 L'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du Gouvernement, sans nécessairement apporter une solution à tous les problèmes soulevés dans le présent Rapport, notamment ceux relatifs au non-respect des dispositions législatives existantes, permettrait néanmoins de corriger une grande partie de ceux-ci.

11.13 Une telle loi-cadre devrait mettre en lumière les exigences du Parlement envers les organismes et les entreprises pour ce qui touche la gestion des ressources de l'État. Elle devrait aussi préciser le droit de regard que le Parlement entend exercer lui-même et celui qu'il entend voir exercer par le Gouvernement sur ces entités.

11.14 Cette loi-cadre devrait être conçue de façon à favoriser l'uniformité dans l'assujettissement des organismes et des entreprises du Gouvernement à des contrôles appropriés.

11.15 L'adoption d'une loi-cadre pourrait être l'occasion de faire en sorte que la comparution des dirigeants des organismes et des entreprises du Gouvernement en commission parlementaire au moins une fois au cours de la période de réalisation d'un plan de développement soit une obligation. Ce nouveau moyen, ayant pour but de renseigner les

parlementaires sur la façon dont ces dirigeants comptent réaliser leur mandat, s'ajouterait alors à ceux dont l'Assemblée nationale dispose déjà et lui faciliterait davantage son rôle de surveillance.

11.16 Si elle était conçue à partir d'une classification adéquate, cette loi-cadre pourrait laisser suffisamment de souplesse et d'autonomie d'action aux organismes et aux entreprises du Gouvernement, tout en confirmant le devoir de surveillance de l'Assemblée nationale sur ces entités et en précisant le contrôle que le Gouvernement devrait exercer sur elles.

Constatations détaillées

11.17 Nous avons regroupé nos constatations détaillées selon les fonctions de constitution, de direction et de contrôle que l'Assemblée nationale et le Gouvernement devraient exercer à l'égard des organismes et entreprises. Ces constatations, mentionnées ci-après, portent surtout sur les 22 organismes et entreprises qui ne sont pas des filiales puisque ces dernières ne sont pas nécessairement soumises aux mêmes contrôles que les entités mères. Lorsque les constatations concernent les filiales, la mention en est expressément faite.

Constitution des organismes et des entreprises

11.18 La fonction **constitution** précise le cadre organisationnel dont doit disposer une entité administrative pour atteindre au mieux ses objectifs.

11.19 Le choix d'un statut, l'assignation d'un mandat, l'attribution de pouvoirs et la détermination d'un mode de financement sont les quatre éléments de contrôle que comporte la constitution d'un organisme ou d'une entreprise.

11.20 La dénomination des organismes et des entreprises du Gouvernement leur est attribuée lors de leur constitution. Généralement, on les qualifie de «commission», «régie», «office» ou «société».

11.21 La dénomination des organismes et des entreprises ne s'appuie pas sur des définitions précises. D'une part, certaines entités exerçant des mandats de nature différente ont des dénominations semblables. À titre d'exemple, mentionnons les cas de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, dont le mandat est d'éliminer à la source même les dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité des travailleurs et de procéder à la réparation des lésions professionnelles et des conséquences qu'elles entraînent et de la Commission d'appel en matière de lésion professionnelles, qui est un tribunal d'appel à l'égard de la santé et de la sécurité du travail. D'autre part, des entités dont les mandats sont de même nature ont des dénominations différentes. La surveillance des conditions d'exercice des services de garde à l'enfance de façon principalement à assurer la qualité de ces services relève de l'Office des services de garde à l'enfance, la surveillance des conditions d'exercice des activités du cinéma constitue le mandat de la Régie du cinéma tandis que celle du marché des valeurs mobilières est assurée par la Commission des valeurs mobilières.

Dispositions de la loi-cadre

11.22 Une loi-cadre sur les organismes et entreprises du Gouvernement devrait faire en sorte que leur loi constitutive détermine un mandat suffisamment précis et complet pour permettre l'évaluation de leur performance et une reddition de comptes suffisante.

11.23 Cette loi-cadre devrait également assurer la cohérence entre les quatre éléments de contrôle que comporte la constitution d'une entité.

11.24 Certaines organisations fonctionnent dans un contexte de concurrence alors que d'autres exercent des fonctions qui s'apparentent davantage à celles des ministères. Les lois constitutives d'entités telles que la Bibliothèque nationale du Québec, Hydro-Québec, la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles ou la Régie du logement doivent reconnaître la spécificité de chacune et leur attribuer un statut, des pouvoirs et un mode de financement qui conviennent à leur mandat. Une loi-cadre pourrait garantir cette cohérence propre à chaque type de classification d'organismes et d'entreprises.

11.25 Par ailleurs, la loi-cadre, ou une autre législation, devrait assurer que la dénomination des organismes et des entreprises du Gouvernement s'appuie sur des définitions précises des qualificatifs utilisés. Lors de la constitution des entités, il serait ainsi possible d'assurer la cohérence entre leur dénomination et le mandat qui leur est assigné.

Direction des organismes et des entreprises

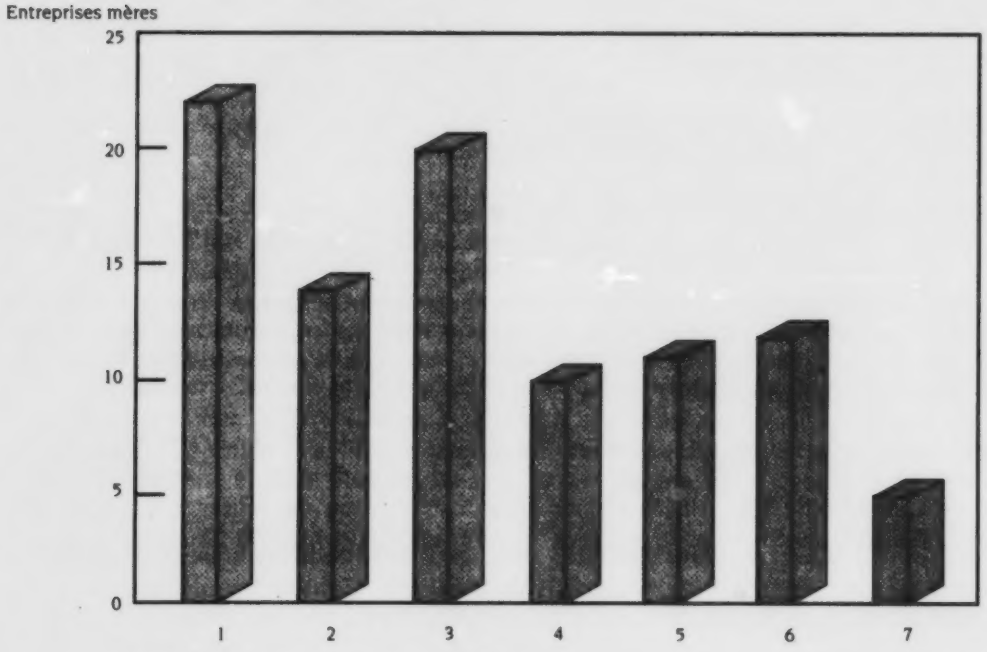
11.26 La fonction **direction** précise les circonstances où la prise de décision appartient à l'entité et celles où l'intervention gouvernementale est requise.

11.27 Cette fonction précise, entre autres, le rôle des conseils d'administration, les conditions relatives à la nomination de leurs membres, les règles de conduite en matière de conflits d'intérêts, la sanction des règlements généraux et de régie interne; elle régit l'émission des orientations et des directives que le Gouvernement désire voir suivre; elle couvre l'approbation des plans de développement ainsi que des budgets d'exploitation et d'investissement correspondants. Les pouvoirs accordés peuvent aussi être l'objet de certaines restrictions.

11.28 Il y a disparité dans les dispositions législatives ayant trait à la direction des organismes et des entreprises. Cette situation ne permet pas au Gouvernement de connaître avec la même précision les objectifs que se fixent tous ses organismes et ses entreprises et la façon dont ils entendent les réaliser. Semblable disparité a aussi été observée quant à la possibilité qu'a le Gouvernement de leur imposer des orientations et des règles à suivre.

11.29 Le graphique qui suit illustre l'absence d'uniformité dans les éléments de contrôle inclus dans l'encadrement légal des 22 entreprises mères de notre échantillon.

FONCTION DIRECTION
DISPOSITIONS DES LOIS CONSÉCUTIVES



1 : Nomination des membres du conseil d'administration

2 : Règles de conduite en matière de conflits d'intérêts du premier dirigeant

3 : Approbation des règlements de régie interne

4 : Pouvoir du ministre responsable d'émettre des directives sur les orientations

5 : Approbation du plan de développement

6 : Restrictions sur certains pouvoirs

7 : Approbation par le Gouvernement d'une politique d'octroi de contrats

Ministre responsable

11.30 L'application de chacune des lois constitutives des organismes et des entreprises du Gouvernement est sous la responsabilité d'un ministre de tutelle. Malgré l'importance de celui-ci, vu notamment sa qualité de premier responsable de l'information à fournir à l'Assemblée nationale sur leur gestion, son rôle n'est pas suffisamment précisé dans les lois constitutives ou les règlements qui en découlent.

Conseil d'administration

11.31 Les membres des conseils d'administration peuvent adopter les règlements que les lois constitutives leur permettent et ils ont la responsabilité d'administrer les affaires des organismes et des entreprises. Leur nomination est donc déterminante pour assurer une bonne direction de ces entités.

11.32 En vertu des lois constitutives, le Gouvernement est responsable de la nomination des membres des conseils d'administration de chacun de ses organismes et entreprises.

Règles de conduite en matière de conflits d'intérêts

11.33 Des 22 lois constitutives examinées, 8 ne contiennent pas de dispositions interdisant au premier dirigeant de posséder des intérêts susceptibles de lui procurer des avantages particuliers en raison des fonctions qu'il exerce. De plus, les administrateurs de 6 entités n'ont pas à dévoiler l'existence de tels intérêts. Après avoir considéré les lois constitutives des organismes et entreprises et la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1 et modifications) lorsqu'elle s'applique, nous avons noté, pour 10 d'entre eux, l'absence de dispositions pour les autres employés de ces entités. De ces 10 entités, seulement 3 ont compensé l'absence de dispositions législatives par des règles dont elles se sont elles-mêmes dotées.

11.34 Il n'est pas fait d'obligation légale à la majorité des filiales de se doter de règles en matière de conflits d'intérêts. Nous devons noter, toutefois, que 65 p. cent des filiales se sont donné de telles règles.

Pouvoir de réglementation

11.35 Le Gouvernement détient, par délégation du Parlement, un pouvoir de réglementation sur ses organismes et ses entreprises. Il n'y a cependant pas d'uniformité dans l'application de cette délégation puisque le Gouvernement a le pouvoir de réglementer tantôt le mandat même de l'entité, tantôt seulement des modalités de gestion plus particulières, telles que la rémunération des membres du conseil d'administration, les conditions de travail du personnel d'encadrement ou l'octroi de contrats.

11.36 Par ailleurs, 2 des 22 organismes et entreprises que nous avons examinés n'ont pas l'obligation de faire approuver leurs règlements de régie interne par le Gouvernement.

11.37 Le tableau qui suit démontre, pour un organisme et quelques entreprises, le pouvoir plus ou moins étendu de réglementation que détient le Gouvernement sur ses organismes et ses entreprises.

POUVOIR DE RÉGLEMENTATION DU GOUVERNEMENT PRÉVU AUX LOIS CONSTITUTIVES

Organisme ou entreprise	Pouvoir de réglementation
Régie des installations olympiques	Mandat Rémunération : — des membres du conseil d'administration — du personnel Financement Octroi de contrats
Société québécoise d'information juridique	Rémunération : — des membres du conseil d'administration — du personnel
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)	Rémunération des membres du conseil d'administration Financement
Société nationale de l'amiante	Rémunération des membres du conseil d'administration Financement
Sidbec	Financement
Société générale de financement du Québec	Financement

Directives sur les orientations

11.38 Dans certains cas, les ministres ont le pouvoir d'émettre des directives sur les orientations et les objectifs de programmes des organismes et des entreprises du Gouvernement dont ils sont responsables, alors qu'ils ne l'ont pas dans d'autres. Ainsi, dans près de la moitié seulement des cas examinés, les lois constitutives confient aux ministres responsables le pouvoir d'émettre de telles directives, lesquelles doivent être approuvées par le Gouvernement. Elles doivent alors être déposées à l'Assemblée nationale pour examen.

11.39 Ce pouvoir est très peu utilisé. Au cours des dernières années, seulement 5 organismes et entreprises du Gouvernement ont reçu de telles directives de la part de leur ministre responsable.

Plan de développement

11.40 Seulement 11 des lois constitutives examinées font une obligation aux entités de soumettre leur plan annuel de développement à l'approbation du Gouvernement. Selon les lois constitutives, il appartient au Gouvernement de déterminer la forme et la nature des informations que ce plan doit contenir ainsi que la période couverte.

11.41 Au cours des cinq dernières années, le Gouvernement a fixé, par décret, la forme et la nature des informations à fournir au plan annuel de développement pour seulement quatre des onze entités ayant l'obligation de fournir un tel plan. Les exigences communes de ces décrets portent sur la situation actuelle de l'entité, son mandat et ses objectifs. Les exigences particulières touchent d'abord le plan budgétaire et les informations sur les filiales. L'entité doit aussi décrire la façon dont elle entend mettre en oeuvre son plan de développement. Les détails à fournir sur ce plan d'action peuvent varier, voire être inexistants.

11.42 Parmi les organismes et entreprises faisant partie de notre sélection, nous avons examiné quatre des cinq plans de développement approuvés par le Gouvernement. L'information livrée dans ces plans est incomplète et permet difficilement au Gouvernement de s'assurer de l'atteinte des objectifs poursuivis et d'exercer un contrôle adéquat sur les engagements, les emprunts et les dépenses des organismes et des entreprises concernés. Ainsi, les plans ne contiennent pas toujours les budgets d'exploitation et d'investissement, les étapes d'exécution et les indicateurs de performance.

11.43 Parmi les onze organisations dont les lois constitutives ne prévoient pas l'approbation du plan de développement par le Gouvernement, quatre doivent faire approuver leur budget d'exploitation et d'investissement soit par le Gouvernement, soit par le Conseil du trésor, soit par le ministre responsable, alors que les sept autres n'y sont pas obligées.

11.44 Aucune loi constitutive ne contient de dispositions précisant les informations à être déposées à l'Assemblée nationale à l'égard des plans de développement des organismes et des entreprises.

Restrictions sur certains pouvoirs

11.45 Les pouvoirs dont disposent les organismes et les entreprises du Gouvernement sont variés : on y retrouve, notamment, l'embauche de personnel, la négociation d'emprunts, l'acquisition d'immeubles, la prise de participation dans une autre entreprise, la distribution des surplus et la liquidation des biens.

11.46 Les lois constitutives restreignent ces pouvoirs de façon disparate. Ainsi, environ 50 p. cent des organismes et des entreprises peuvent acquérir des immeubles et acquérir ou constituer des filiales sans l'autorisation préalable du Gouvernement. Par ailleurs, alors qu'à peine plus de 25 p. cent des entités peuvent négocier leurs emprunts sans obtenir l'autorisation du Gouvernement, la majorité d'entre elles peuvent conclure des contrats à long terme sans cette autorisation.

Octroi de contrats

11.47 La manière dont sont attribués les contrats des organismes et des entreprises du Gouvernement constitue une question délicate où la transparence de la gestion prend une importance grandissante. En novembre 1989, le Gouvernement a constitué un groupe de travail sur l'octroi des contrats gouvernementaux. Ce groupe a déposé son rapport au Gouvernement en mai 1990. Pour les organismes et les entreprises que nous avons examinés, il concluait que les organismes devraient être assujettis aux dispositions gouvernementales sur l'octroi de contrats ou devraient avoir l'obligation d'adopter une politique en cette matière et de la faire approuver par le Gouvernement. Il ajoutait que les entreprises devraient être tenues d'adopter et de publier une politique d'octroi de contrats. Le vérificateur général souscrit à ces recommandations.

11.48 Nous avons noté que, sauf trois, tous les autres organismes et entreprises s'étaient dotés d'une telle politique. Toutefois, seules les cinq entités ayant l'obligation de faire approuver leur politique d'octroi de contrats par le Gouvernement l'ont fait. Ce sont également les seules à avoir rendu publique la politique qu'elles ont adoptée.

Filiales

11.49 La filiale est une compagnie disposant d'une personnalité juridique distincte de celle de ses actionnaires. À moins que la loi constitutive de l'entreprise mère ne le prévoit de façon précise, la filiale n'est habituellement pas assujettie aux contrôles particuliers s'appliquant à l'entreprise mère.

11.50 Les lois constitutives des entreprises du Gouvernement contiennent très peu d'exigences en matière de contrôle sur les filiales. Le tableau ci-dessous illustre quelques éléments.

Exigences des lois constitutives	Proportion des filiales assujetties
Obligation pour une filiale d'obtenir l'autorisation du Gouvernement afin d'acquérir une participation dans une autre entreprise.	19 %
Approbation requise du Gouvernement, en tout ou en partie, pour qu'une filiale puisse effectuer des emprunts	13 %
Approbation requise du Gouvernement, en tout ou en partie, pour permettre à une filiale de conclure des contrats à long terme	8 %

11.51 Dans la plupart des cas, les seuls contrôles qui peuvent être exercés sont ceux découlant des droits des actionnaires reconnus soit par la Loi sur les compagnies (L.R.Q., chapitre C-38 et modifications) du Québec, soit par la Loi régissant les sociétés par actions de régime fédéral (S.R.C., chapitre C-44). Ces pouvoirs sont exercés par l'entreprise mère. Au strict plan légal, ni le Gouvernement ni l'Assemblée nationale n'ont de contrôle direct sur une filiale.

Dispositions de la loi-cadre

11.52 La loi-cadre devrait définir clairement les rôles et les responsabilités du Gouvernement et ceux des conseils d'administration dans la direction des organismes et des entreprises du Gouvernement. Elle devrait notamment :

— Faire de la nomination des membres du conseil d'administration une prérogative gouvernementale, quel que soit le mode de constitution d'une entité. Leur rôle et leurs responsabilités devraient être précisés et les pouvoirs qu'ils ne pourraient déléguer seraient alors déterminés.

— Permettre aux ministres responsables d'émettre, dans le cadre de leurs responsabilités, des directives et des orientations portant, entre autres, sur les objectifs des organismes et des entreprises du Gouvernement.

— Prévoir des règles à suivre en matière de conflits d'intérêts, précisant la nature de l'information que les administrateurs, les dirigeants et le personnel devraient communiquer soit au ministre, soit au conseil d'administration.

— Comporter des dispositions sur l'adoption de règlements sur la régie interne ainsi que sur la protection des actifs.

— Prévoir certaines restrictions sur les pouvoirs accordés aux organismes et aux entreprises du Gouvernement dans la conduite de leurs affaires; les contrôles du Gouvernement devraient être uniformisés, selon les activités et les responsabilités de ces entités. Ces restrictions pourraient s'appliquer, entre autres, à l'acquisition et à l'aliénation d'immeubles, à la participation dans des entreprises, à la négociation d'emprunts excédant une certaine limite, à l'octroi de prêts et à la conclusion de contrats pour des périodes dépassant une certaine durée. Également, selon la classe respective dont elles feraient partie, les organisations devraient être soit assujetties à la politique gouvernementale d'octroi de contrats, soit obligées d'adopter une politique particulière sujette à l'approbation du Gouvernement, soit tenues d'adopter et de rendre publique une telle politique.

— Soumettre l'acquisition et la constitution de filiales à des règles qui favoriseraient le processus d'imputabilité envers le Gouvernement et l'Assemblée nationale.

11.53 Les organismes et les entreprises du Gouvernement devraient être tenus de soumettre annuellement un plan de développement à l'approbation de ce dernier. Produit avant le début de la période qu'il couvre, ce document permettrait au Gouvernement de s'assurer que les organismes et les entreprises assument correctement leur mandat.

11.54 Le plan de développement devrait comprendre les informations suivantes :

— le mandat de l'entité, tel qu'il est interprété par cette dernière;

— ses objectifs stratégiques et opérationnels;

— la durée de réalisation du plan;

— les étapes d'exécution;

— les projets importants;

— les critères de mesure de la performance;

— les budgets d'exploitation et d'investissement de l'entité, à un niveau de détail qui pourrait varier selon les classes d'organismes et d'entreprises.

11.55 Les informations fournies dans le plan de développement constitueraient, lors de la reddition de comptes des organismes et entreprises du Gouvernement, un moyen d'évaluer leurs résultats.

11.56 En outre, le Gouvernement devrait informer l'Assemblée nationale du contenu des plans de développement de ses organismes et entreprises, tout en prenant soin qu'une telle divulgation ne nuise pas aux intérêts de ces entités.

Contrôle des organismes et des entreprises

11.57 La fonction **contrôle** détermine les responsabilités dans l'évaluation de la conformité des opérations de l'entité à son mandat et aux orientations, objectifs, politiques et directives de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

11.58 Le contrôle s'exerce principalement par la reddition de comptes et la vérification. Le rapport annuel constitue l'un des principaux instruments de reddition de comptes.

11.59 Les lois constitutives des 22 entités examinées contiennent des dispositions quant à l'obligation de déposer un rapport annuel d'activités à l'Assemblée nationale, à la date du dépôt de ce rapport ainsi qu'au contenu de celui-ci.

11.60 Toutes les entités ont déposé leur rapport annuel à l'Assemblée nationale au cours des exercices financiers terminés en 1989 et 1990. Toutefois, sept entités n'ont pas respecté le délai prévu pour ce dépôt; les retards ont varié de 1 à 23 mois. L'information concernant ces mêmes entités n'a pas été disponible aux parlementaires en temps opportun. En effet, la reddition de comptes s'est effectuée en moyenne 13 mois après la fin de leur année financière; dans certains cas, elle l'a été seulement après 22, 24 et même 34 mois. Une entité a même effectué d'un seul trait, en 1990, le dépôt de ses rapports annuels pour ses années financières 1987, 1988 et 1989.

11.61 Les exigences des lois constitutives sont restreintes quant aux renseignements à fournir dans les rapports annuels d'activités. Elles se limitent soit aux états financiers et au rapport du vérificateur sur ces états, soit à tout renseignement demandé par le ministre ou encore, à une combinaison de ces éléments.

11.62 Nous avons analysé le contenu du dernier rapport annuel disponible des organismes et des entreprises. Ce contenu respecte les exigences des lois constitutives. On y retrouve les états financiers vérifiés et le rapport du vérificateur sur ces états ainsi qu'un compte rendu plus ou moins détaillé des activités.

11.63 Cependant, ces rapports ne permettent généralement pas de connaître dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Les entités ne fournissent pas ou peu de renseignements sur leurs objectifs, rendant ainsi difficile, voire impossible, toute comparaison des résultats réels avec ceux visés.

11.64 Le plan de développement préparé par les organismes et les entreprises et approuvé par le Gouvernement détermine ce qu'entendent faire ces entités. Toutefois, la reddition de comptes ne permet pas de connaître dans quelle mesure les prévisions d'un tel plan ont été réalisées.

11.65 De plus, les informations comprises dans les rapports annuels ne permettent pas d'évaluer si les organismes et les entreprises utilisent leurs ressources avec un souci suffisant d'économie et d'efficience.

11.66 Par ailleurs, les mesures législatives actuelles assujettissent les organismes et les entreprises du Gouvernement à la vérification financière et la Loi sur le vérificateur général soumet les organismes à la vérification de l'optimisation des ressources. Elle le permet aussi dans le cas des entreprises, lorsque le vérificateur externe est le vérificateur général et après entente avec leur conseil d'administration.

11.67 La majorité des entités n'ont pas l'obligation de se doter d'un comité de vérification. Toutefois, en plus des quatre ayant l'obligation de le faire, neuf autres en ont formé un. Les lois constitutives obligent peu d'organismes ou d'entreprises à se doter d'un service de vérification interne. Seulement six entités l'ont fait.

Dispositions de la loi-cadre

11.68 La loi-cadre devrait exiger des organismes et des entreprises qu'ils transmettent annuellement au Gouvernement et à l'Assemblée nationale un rapport annuel de leurs activités. Elle devrait aussi fixer les modalités de la fonction de vérification, tant interne qu'externe.

11.69 Les rapports annuels d'activités constituent l'un des principaux instruments de reddition de comptes des organismes et entreprises du Gouvernement; ils devraient donc permettre de connaître si ces entités ont réalisé leur mandat et si elles l'ont fait de façon optimale. Les rapports annuels d'activités devraient contenir, entre autres, les états financiers vérifiés des organismes et des entreprises, les résultats réels de leurs opérations comparés aux budgets d'exploitation et d'investissement ainsi que des renseignements sur la réalisation des objectifs de leur mandat. Ces rapports devraient aussi comporter un compte rendu des travaux effectués par les comités de vérification au cours de l'exercice financier. Enfin, ils devraient être déposés promptement après la fin de l'année financière des organismes et des entreprises du Gouvernement.

11.70 Des mécanismes de vérification rigoureux sont parmi les meilleurs moyens d'assurer la fiabilité et l'intégralité des informations fournies par les organismes et les entreprises au Gouvernement et à l'Assemblée nationale. De tels mécanismes comprennent la vérification financière ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

11.71 Là où le Gouvernement souhaiterait faire lui-même le choix du vérificateur de ses organismes et entreprises, il devrait s'assurer que ce choix s'exerce conformément à des critères de nomination établis par règlement.

11.72 De plus, la portée de l'intervention de la vérification externe à l'égard des entreprises devrait être précisée. L'apport des entreprises du Gouvernement à la réalisation des priorités gouvernementales justifie qu'elles soient assujetties à une vérification de même portée que celle des organismes qui sont sujets à une vérification de l'optimisation des ressources. Il serait même souhaitable que cette vérification s'effectue selon un cycle prédéterminé.

11.73 Un comité de vérification devrait être constitué pour chaque entité et la loi devrait en déterminer les responsabilités. Un tel comité offre des avantages certains en permettant d'accroître la fiabilité de l'information financière présentée au conseil d'administration.

11.74 Les organismes et les entreprises du Gouvernement devraient être tenus de se doter d'un service de vérification interne, dont les responsabilités devraient être précisées dans la loi elle-même. Le vérificateur interne rend des services fort utiles à la direction, en examinant, en évaluant et en faisant rapport sur les opérations de l'entité.

Conclusion

11.75 Depuis plusieurs années, le vérificateur général fait état de principes et de concepts devant servir d'assises à une meilleure reddition de comptes des organismes et des entreprises du gouvernement du Québec. L'étude réalisée cette année démontre, par des exemples concrets, la pauvreté de cette reddition de comptes et la nécessité d'adopter une loi-cadre qui privilégierait ces principes et ces concepts proposés par le vérificateur général.

ANNEXE

Liste des entités retenues et de leurs filiales (1er septembre 1990)

Caisse de dépôt et placement du Québec (L.R.Q., chapitre C-2 et modifications) :
— Cadim (1983) Inc.
— Capital C.D.P.Q. Inc.
— Capital d'Amérique CDPQ Inc.
— Capital Grande Entreprise CDPQ Inc.
— Capital International CDPQ Inc.
— Carente Inc.
— Centre d'achat Morgan Rockland Inc.
— Cogir Consultants Ltée
— Développements Pasteur Inc.
— Immeubles Cadev Inc.
— Immeubles Cadimont Inc.
— Immeubles Carège Inc.
— Les Immeubles résidentiels Cadim Inc.
— Les Jardins de Mérici Inc.
— Place Dupuis Inc.
— Société Immobilière Trans-Québec Inc.
— Société Immobilière Trans-Québec II Inc.
— 2318-4518 Québec Inc.
— 2437-8085 Québec Inc.
— 2438-0354 Québec Inc.
— 2738-7018 Québec Inc.
— 2747-8890 Québec Inc.

Commission de la santé et de la sécurité du travail (L.R.Q., chapitre S-2.1 et modifications)

Hydro-Québec (L.R.Q., chapitre H-5) :
— Econertec Inc.
— Hydro-Québec International
— Nouveler Inc.
— Petrosave Inc.
— Société d'énergie de la Baie James
— Société de transmission électrique de Cedars Rapids Limitée
— 2312-0843 Québec Inc.

Régie de l'assurance-dépôts du Québec (L.R.Q., chapitre A-26 et modifications)

Régie des installations olympiques (L.R.Q., chapitre R-7)

Sidbec (L.R.Q., chapitre E-14) :
— Sidbec-Dosco Inc.
— Sidbec-Feruni Inc.

Société de développement de la Baie James (L.R.Q., chapitre D-8)

Société de la Place des Arts de Montréal (L.R.Q., chapitre S-12.1)

Société de l'assurance automobile du Québec (L.R.Q., chapitre R-4 et modifications)

Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR) (L.R.Q., chapitre S-12 et modifications) :
— Gestion 1195 Inc.
— Les produits forestiers Bellerive Ka'n'enda Inc.
— Produits Forestiers St-Alphonse Inc.
— Proforêt Inc.

Société des alcools du Québec (L.R.Q., chapitre S-13 et modifications)

Société des établissements de plein air du Québec (L.R.Q., chapitre S-13.01)

Société des loteries du Québec (Loto-Québec) (L.R.Q., chapitre S-13.1 et modifications) :
— Lotim Inc.

Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec (SEREQ) (En vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies)

Société générale de financement du Québec (L.R.Q., chapitre S-17) :
— Albecour Inc.
— Dofor Inc.
— Éthylec Inc.
— Industries Devma Inc.
— Le Groupe MIL Inc.
— MIL Davie Inc.
— MIL Interco Marine Services Inc.
— MIL Systems Engineering Inc.
— Norris Warming (Canada) Ltée
— Société générale d'aluminerie Inc.
— Société québécoise d'aluminium Inc.
— 2645-6608 Québec Inc.

Société immobilière du Québec (L.R.Q., chapitre S-17.1)

Société nationale de l'amiante (L.R.Q., chapitre S-18.2 et modifications) :
— Ceram-SNA Inc.
— Les Mines d'amiante Bell Ltée
— Mines-SNA Inc.
— Société Asbestos Limitée

Société québécoise d'assainissement des eaux (L.R.Q., chapitre S-18.2.1 et modifications)

Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM) (L.R.Q., chapitre S-19) :
— Soquemines Inc.

Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ) (L.R.Q., chapitre S-20)

Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA) (L.R.Q., chapitre S-21 et modifications) :
— Centre de distribution de médicaments vétérinaires Inc.
— Centre d'insémination artificielle du Québec (C.I.A.Q.) Inc.
— Centre d'insémination porcine du Québec (C.I.P.Q.) Inc.
— Société québécoise des pêches
— Usine de congélation Saint-Bruno Inc.
— 2332-7190 Québec Inc.

Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP) (L.R.Q., chapitre S-22) :
— Exploration SOQUIP Inc.
— Soligaz Inc.
— SOQUIP Alberta Inc.
— SOQUIP Atlantique Inc.

Remarques et commentaires

Vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de l'Éducation aux commissions scolaires

Aperçu général

12.1 L'importance des fonds engagés par le Gouvernement dans les dépenses de transfert amène le vérificateur général à réaliser des mandats de vérification auprès des ministères ou organismes qui versent des subventions et auprès des entités qui les utilisent. Près de 75 p. cent du budget du gouvernement du Québec est constitué de dépenses de transfert. En 1990-1991, 25,9 milliards de dollars étaient prévus à ce titre dont environ 5 milliards, 19 p. cent, pour l'enseignement primaire et secondaire public.

12.2 Le système d'éducation public québécois a été établi au cours du XIX[e] siècle, notamment par la constitution de commissions scolaires locales. Au début des années 60, les commissions scolaires régionales ont été instituées en vue d'organiser l'enseignement secondaire public.

12.3 Depuis les années 80, on a observé un mouvement d'intégration scolaire favorisant le regroupement de l'enseignement primaire et secondaire public dans une seule commission scolaire. Au cours de cette période, le nombre de commissions scolaires est passé de 248 à 203. Ce mouvement devrait se poursuivre au cours des prochaines années.

12.4 La Loi sur l'instruction publique instaure, entre autres, les services éducatifs et partage la responsabilité de leur mise en oeuvre entre le ministère de l'Éducation et les commissions scolaires. Elle établit notamment le cadre légal de la commission scolaire et précise ses fonctions et ses pouvoirs.

12.5 La commission scolaire est une personne morale de droit public ayant les pouvoirs nécessaires pour exercer les fonctions qui lui sont dévolues. Elle est administrée par un conseil de commissaires élus ou nommés selon les modalités fixées par la loi.

12.6 Pour s'acquitter de sa mission, une commission scolaire doit principalement instituer des établissements d'enseignement, soit des écoles primaires et secondaires et des centres d'éducation des adultes, admettre les élèves, veiller à l'application des régimes pédagogiques et des programmes d'études, procéder à l'évaluation des apprentissages et concevoir ses propres programmes de services complémentaires et particuliers.

12.7 Dans le cadre défini par la loi, les règlements, les règles budgétaires et les conventions collectives, les commissions scolaires gèrent des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

12.8 Pour l'année scolaire 1989-1990, le réseau de l'enseignement primaire et secondaire public était composé de 203 commissions scolaires qui offraient des services éducatifs à plus de 1,2 million d'élèves, jeunes et adultes. Le personnel des commissions scolaires comptait 93 000 années-personnes.

12.9 Selon les derniers rapports financiers disponibles, le surplus net accumulé des commissions scolaires s'élevait à 109 millions de dollars au 30 juin 1990 (135 millions au 30 juin 1989). Cependant, plus de 28 p. cent des commissions scolaires présentaient des déficits accumulés au 30 juin 1990 (21 p. cent au 30 juin 1989).

Portée de la vérification

12.10 La vérification que nous avons effectuée, cette année, de l'utilisation des subventions dans le réseau des commissions scolaires faisait suite à une vérification de l'optimisation des ressources déjà réalisée au ministère de l'Éducation et portant sur l'enseignement primaire et secondaire public. Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le Rapport annuel du vérificateur général à l'Assemblée nationale de l'an dernier (p. 95-120).

12.11 La vérification de cette année visait, d'une part, à nous assurer que l'utilisation des subventions par les commissions scolaires visitées se faisait dans le respect des dispositions législatives et réglementaires ainsi que des directives ministérielles.

12.12 D'autre part, elle visait aussi à nous assurer que des systèmes et des procédés de qualité avaient été mis en place par les commissions scolaires pour la planification de leurs activités, la gestion de leurs ressources humaines, financières et matérielles ainsi que la reddition de comptes sur l'utilisation des fonds publics mis à leur disposition.

12.13 Plus particulièrement, nous recherchions l'assurance que les commissions scolaires :

— précisaient leurs orientations, planifiaient leurs activités, avaient un cadre d'organisation et assuraient la supervision pédagogique des services éducatifs;

— disposaient de mécanismes appropriés à la gestion de leurs activités administratives, particulièrement de leur processus budgétaire et de la conservation de leurs immeubles;

— s'étaient dotées de mécanismes propres à la reddition de comptes, à l'interne comme à l'externe.

12.14 Nos constatations ne portent pas sur la qualité des services rendus mais plutôt sur les mécanismes mis en place pour assurer la qualité de ces services. Elles se limitent aux secteurs d'activité examinés et ne concernent que les commissions scolaires ayant fait l'objet de notre vérification. Aussi, la portée de nos travaux tient compte des champs de vérification dévolus aux vérificateurs externes des commissions scolaires, tels que la conformité des opérations financières aux lois, règlements et directives du ministère de l'Éducation, la qualité du système comptable et des contrôles internes à caractère financier dont ceux liés à l'effectif scolaire et au personnel.

12.15 Nos travaux de vérification ont porté sur les activités des années scolaires 1988-1989, 1989-1990 et d'une partie de l'année 1990-1991. Nous avons également consulté des données d'autres années (livres des délibérations, rapports des activités, calendriers scolaires, documents d'information, etc.) pour compléter nos travaux.

12.16 Le choix des 20 commissions scolaires retenues aux fins de notre vérification s'est fait de façon à ce que l'échantillon soit représentatif de l'ensemble des commissions scolaires. Le type de la commission scolaire, le nombre d'élèves, la répartition géographique, la confessionnalité et la catégorie de services éducatifs offerts ont constitué nos principaux critères de sélection.

12.17 Le tableau suivant fait état de la taille de notre échantillon et du montant des subventions de fonctionnement versées à ces commissions scolaires par le ministère de l'Éducation pour l'année scolaire 1989-1990 (dernières données disponibles).

12

Type de commissions scolaires (CS)	Nombre de CS			Subventions aux CS		
	Total	Vérifiées	%	Total (en millions de dollars)	Vérifiées	%
LOCALES (primaire)	59	4	7	499	31	6
RÉGIONALES (secondaire)	17	1	6	477	35	7
INTÉGRÉES	127	15	12	3 503	936	27
TOTAL	**203**	**20**	**10**	**4 479**	**1 002**	**22**

12.18 Chacune des commissions scolaires ayant fait l'objet de notre vérification a été informée des résultats de la vérification de ses activités. Ce chapitre de notre Rapport annuel constitue une vue d'ensemble de nos constatations et de nos recommandations, ainsi qu'une synthèse des commentaires des 20 commissions scolaires de notre échantillon.

12.19 Le ministère de l'Éducation effectue, au besoin et sur demande, des vérifications administratives dans différentes commissions scolaires. En 1990-1991, il a ainsi réalisé ce genre de vérification dans deux commissions scolaires faisant partie de celles que nous avons visitées; les résultats de ces deux vérifications ont été rendus publics.

Résultats de notre vérification

12.20 Au cours des dernières années, les commissions scolaires ont été confrontées à plusieurs changements. Entre autres, elles ont dû mettre en application la nouvelle Loi sur l'instruction publique, instaurer des mesures pour l'amélioration du français, appliquer la réforme de la formation professionnelle et, dans plusieurs cas, procéder à l'intégration des ordres d'enseignement primaire et secondaire ou la planifier.

12.21 Avant de livrer les résultats détaillés de notre vérification, quelques commentaires généraux se dégagent de nos rapports de vérification sur chacune des commissions scolaires. Notamment, au sujet des orientations à long terme, elles ne sont énoncées, pour la plupart, que par les commissions scolaires de grande et de moyenne taille. Nous avons noté que, dans la majorité des cas, ces orientations avaient été élaborées à la suite d'une consultation auprès des principaux intervenants et tenaient compte des situations géographique, sociale et culturelle propres à chaque commission scolaire. Par exemple, l'énoncé des orientations a permis de mobiliser les ressources de certaines commissions scolaires sur des sujets tels que l'abandon scolaire des élèves, l'amélioration du français et la supervision pédagogique.

12.22 Quant aux commissions scolaires de petite taille, elles établissent des priorités annuelles, mais ne disposent pas d'orientations à long terme.

12.23 Le partage des responsabilités entre le conseil des commissaires et les gestionnaires n'est pas toujours clair. La nouvelle Loi sur l'instruction publique attribue la responsabilité de la gestion courante des activités et des ressources à la direction générale des commissions scolaires. Le contenu de cette gestion courante n'a pas été défini et il y a des différences de perception à l'intérieur même des commissions scolaires sur ce sujet.

12.24 Par ailleurs, les commissions scolaires se sont dotées de quelques mécanismes de vérification de leurs activités. Par exemple, quelques-unes d'entre elles ont constitué un comité de vérification. Les fonctions d'un tel comité consistent à assister le conseil des commissaires en matière de présentation fidèle de l'information financière, de reddition de comptes interne et externe ainsi qu'à l'égard de la communication entre le conseil, les dirigeants, le vérificateur interne et le vérificateur externe. Dans plusieurs cas, le comité exécutif des commissions scolaires exerce une ou plusieurs de ces fonctions.

12.25 De plus, une commission scolaire de grande taille s'est pourvue d'un service de vérification interne. Un tel service s'assure de la protection des ressources, de l'intégrité des informations ainsi que de la conformité, de l'efficience et de l'économie des opérations de l'organisme.

12.26 Enfin, pour toutes les commissions scolaires, un vérificateur externe, désigné par le conseil des commissaires, exécute le mandat de vérification établi par le Ministère et portant sur les opérations financières de la commission scolaire. En plus de l'opinion de leur vérificateur externe sur la conformité du rapport financier annuel avec leur situation

financière, plusieurs commissions scolaires ont reçu des recommandations de sa part visant l'amélioration des contrôles financiers. Généralement, les commissions scolaires assurent un suivi de ces recommandations.

12.27 Les pages qui suivent font état de nos constatations de vérification à l'égard de la gestion des services éducatifs, la gestion des activités administratives et la reddition de comptes.

Gestion des services éducatifs

12.28 Les services éducatifs se regroupent en cinq catégories : la formation générale des jeunes, la formation professionnelle des jeunes et des adultes, la formation générale des adultes ainsi que les services complémentaires (animation, orientation, psychologie, santé, etc.) et les services particuliers (enseignement en milieu hospitalier, aide à l'intégration des élèves allophones et orthopédagogie).

12.29 La formation professionnelle a subi des modifications profondes à la suite d'une réforme amorcée en 1986 et permettant, entre autres, d'intégrer l'effectif scolaire des jeunes et des adultes. De plus, la formation générale des adultes a pris beaucoup d'ampleur : son effectif scolaire a doublé au cours des dernières années.

12.30 Le développement des services éducatifs d'une commission scolaire repose fondamentalement sur des orientations et une planification bien définie; il exige un cadre d'organisation et une supervision pédagogique.

12.31 Récemment, le ministère de l'Éducation a communiqué des orientations triennales à l'ensemble des intervenants du milieu scolaire. Ces orientations rappellent la mission du système scolaire, proposent des objectifs pour plusieurs questions d'importance, notamment la formation générale des jeunes et l'abandon scolaire; elles annoncent aussi les principales mesures que le Ministère entend prendre pour favoriser la réalisation de ces orientations.

Orientations et planification

12.32 Les commissions scolaires ont la responsabilité d'offrir des services éducatifs de qualité aux élèves de leur territoire en tenant compte des orientations et des objectifs du programme d'enseignement primaire et secondaire public, des prescriptions de la loi, des caractéristiques de leur territoire, des besoins particuliers de leur effectif scolaire, ainsi que des aspirations des parents et du milieu communautaire. C'est par des orientations définies et une planification à court et à long terme que les commissions scolaires doivent encadrer leur mission éducative, préciser les résultats escomptés et les moyens pour y parvenir.

12.33 Les orientations à long terme énoncées par la plupart des commissions scolaires touchent le service éducatif de la formation générale des jeunes et, à un moindre titre, celui de la formation professionnelle; elles touchent rarement le service de la formation générale des adultes. Dans le Rapport annuel du vérificateur général de l'an dernier (p. 98), nous avions constaté que la même situation prévalait au Ministère pour le service de la formation générale des adultes.

12.34 Plusieurs commissions scolaires, principalement celles ayant adopté des orientations, ont élaboré des plans d'action annuels. C'est ainsi qu'elles instaurent des mesures pour contrer l'abandon scolaire, qu'elles intègrent une préoccupation de la qualité du français dans l'enseignement d'autres matières et, enfin, qu'elles favorisent le perfectionnement en supervision pédagogique des directeurs d'établissement.

12.35 Par ailleurs, les commissions scolaires doivent aussi planifier leurs activités récurrentes, qu'elles soient à caractère pédagogique ou administratif. Nous avons constaté qu'un peu plus de la moitié des commissions scolaires n'ont pas de document de planification pour leurs activités récurrentes, telles celles touchant la rentrée scolaire ou l'engagement et l'affectation du personnel.

12.36 D'autre part, l'importance des sommes affectées à la rémunération du personnel enseignant, de l'ordre de 4 milliards de dollars et représentant 70 p. cent des dépenses totales des commissions scolaires, impose à ces dernières de planifier à long terme leurs besoins en personnel enseignant, par ordre et par champ d'enseignement. C'est cette planification des ressources humaines qui permet de prévoir, en quantité et en qualité, les personnes requises au moment voulu. La préparation de plans d'action est essentielle pour faire face aux pénuries ou aux surplus de personnel. Ces plans prévoient des mesures comme le recrutement, les départs ou les mises à pied, l'exécution de programmes de formation ou de perfectionnement ou encore la mutation ou la réaffectation.

12.37 Bien qu'elles disposent de prévisions à long terme sur leur effectif scolaire, la plupart des commissions scolaires n'ont pas établi leurs besoins à long terme en personnel enseignant, par ordre et par champ d'enseignement. Les prévisions sur la retraite des enseignants permettraient, entre autres, d'estimer ces besoins. La planification des commissions scolaires se limite généralement à la détermination annuelle du nombre d'enseignants requis, ce dont nous traitons plus en détail à la section sur le processus budgétaire.

12.38 Le ministère de l'Éducation a élaboré, à l'échelle du Québec, un modèle de prévision des besoins en personnel enseignant reposant sur la comparaison entre la disponibilité des enseignants et la demande selon les prévisions du nombre d'élèves. Nous avons souligné dans le Rapport annuel du vérificateur général de l'an dernier (p. 107) que ces données ne permettaient toutefois pas de relever les pénuries ou les surplus d'enseignants par ordre et par champ d'enseignement ni par région administrative.

Commentaire des commissions scolaires : *Dans l'ensemble, les commissions scolaires acceptent notre recommandation sur l'adoption d'orientations et de plans d'action annuels.*

En outre, la plupart des commissions scolaires concernées par notre recommandation sur la planification des activités récurrentes veulent déposer au conseil des commissaires un plan d'action à cet effet.

Enfin, plus de la moitié des commissions scolaires sont d'accord avec notre recommandation sur la planification à long terme des besoins en personnel enseignant. Cependant, quelques-unes rétorquent que l'exercice serait difficile puisque, d'une part certaines données sur les besoins, par ordre et par champ d'enseignement, sont imprévisibles et que, d'autre part, le Ministère n'a pas pris ou fait connaître certaines décisions touchant, à long terme, le régime pédagogique et le financement de la rémunération du personnel.

Cadre d'organisation des services éducatifs

12.40 La Loi sur l'instruction publique ainsi que les régimes pédagogiques adoptés en vertu de cette loi obligent les commissions scolaires à fixer les éléments du cadre organisationnel des services éducatifs. Nous avons vérifié l'adoption et le suivi du calendrier scolaire, de la grille-matières, des programmes pour les services complémentaires et particuliers, des normes et des modalités d'évaluation des apprentissages, des normes d'organisation des services éducatifs aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (ÉHDAA) et enfin, des modalités de suivi de l'assiduité des élèves et de la prévention de l'abandon. De plus, nous avons examiné l'encadrement du choix des manuels scolaires de base.

12.41 De façon générale, les commissions scolaires se sont donné un cadre d'organisation des services éducatifs qui correspond à la plupart des exigences de la loi. Toutefois, certaines pratiques ne sont pas suffisamment encadrées, notamment les programmes de services complémentaires et particuliers ainsi que les normes et les modalités d'évaluation des apprentissages en formation professionnelle et en formation générale des adultes. En outre, les commissions scolaires ne s'assurent pas toujours du respect du cadre d'organisation qu'elles ont approuvé, par exemple en ce qui a trait aux 180 jours d'activités éducatives du calendrier scolaire.

Calendrier scolaire

12.42 En vertu de la Loi sur l'instruction publique, toute commission scolaire doit adopter un calendrier scolaire déterminant les journées d'activités éducatives et les journées pédagogiques pour chacun de ses services d'enseignement.

12.43 En formation générale des jeunes, les règlements sur les régimes pédagogiques du primaire et du secondaire établissent que la commission scolaire doit offrir de 180 à 200 jours complets d'activités éducatives. Les règles budgétaires du ministère de l'Éducation prévoient d'ailleurs que le non-respect des règlements peut être un motif de réduction de la subvention.

12.44 Les commissions scolaires ont adopté un calendrier scolaire pour chacun de leurs services d'enseignement. Toutefois, elles ne recueillent généralement pas auprès de leurs écoles l'information permettant d'évaluer le respect de ce calendrier. De façon générale, nos observations confirment que les élèves en formation générale des jeunes ne bénéficient pas de 180 jours complets d'activités éducatives, tant au secondaire qu'au primaire; l'écart paraît cependant moins grand au primaire.

12.45 En 1989, le Ministère et des organismes du secteur scolaire ont mené conjointement une étude sur le calendrier scolaire au secondaire. Les conclusions de cette étude font ressortir que les écoles secondaires offrent en moyenne 172 jours d'activités éducatives, bien qu'elles en aient planifié entre 180 et 186. Cet écart s'explique par le fait que la présence de tous les élèves n'est pas requise à chaque jour du calendrier scolaire, notamment lors de l'accueil en début d'année et lors de la session d'examens en fin d'année. Enfin, le nombre de jours de fermeture imprévue des écoles (tempête, panne d'électricité, etc.) dépasse occasionnellement le nombre de jours de reprise planifié. Ces constats ont donné lieu à des mesures de la part du Ministère, dont la plus récente est un projet de révision du calendrier scolaire.

12

Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires adopteront des mesures pour s'assurer du respect de leurs calendriers scolaires.*

Grille-matières

12.47 L'étude des disciplines (français, mathématique, etc.) est répartie sur un certain nombre d'années et chacune des disciplines est divisée en tranches annuelles appelées matières. Les règlements sur les régimes pédagogiques déterminent les matières à enseigner pour chaque classe et suggèrent le temps à leur consacrer. En vertu de la Loi sur l'instruction publique, il appartient cependant aux commissions scolaires de déterminer la répartition du temps alloué à chaque matière en formation générale des jeunes. Cette décision prend généralement la forme d'un tableau présentant le temps attribué ou les unités créditées à un élève pour chaque matière. Ce tableau constitue la grille-matières.

12.48 La Loi sur l'instruction publique attribue au conseil des commissaires la responsabilité d'adopter la grille-matières. Toutefois, cette obligation peut être déléguée, par règlement, à une autre instance.

12.49 Généralement, les commissions scolaires disposent d'une grille-matières, tant pour l'enseignement primaire que secondaire. Toutefois, ces grilles-matières ne sont pas toujours adoptées par une instance autorisée et le conseil des commissaires n'en est pas informé. Nous avons constaté ce fait dans plusieurs cas au niveau secondaire et dans la moitié des cas au niveau primaire.

[redacted]

Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires se proposent d'adopter prochainement les grilles-matières.*

Programmes de services complémentaires et particuliers

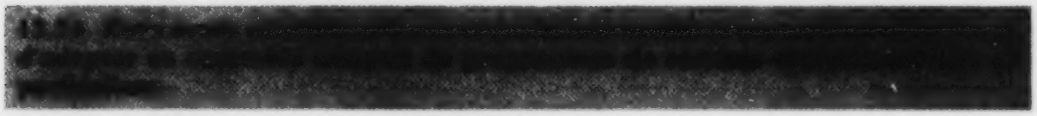
12.51 Les services complémentaires ont pour but de favoriser la progression continue de l'élève, notamment en contribuant à son développement personnel et en concourant à la solution des difficultés qu'il est appelé à surmonter. Les services particuliers visent à intégrer et soutenir l'élève dans les activités éducatives régulières ou à adapter l'enseignement en fonction de ses difficultés.

12.52 La Loi sur l'instruction publique confie aux commissions scolaires la responsabilité d'établir un programme pour chaque service éducatif complémentaire et particulier mentionné au régime pédagogique. Un tel programme fixe un ensemble structuré d'objectifs et d'activités dont la réalisation est assurée par le personnel affecté à l'établissement. Le régime s'appliquant au secteur des jeunes définit dix services complémentaires, dont l'animation, l'orientation, la psychologie, l'orthophonie, etc. et trois services particuliers : l'enseignement à domicile, l'aide à l'intégration des élèves allophones et l'orthopédagogie.

12.53 Les directives annuelles du ministère de l'Éducation pour le secteur des adultes sont moins précises au sujet des services complémentaires à mettre en place; elles mentionnent tout de même six types de services complémentaires en formation des adultes : orientation, information scolaire et professionnelle, psychologie, andragogie, insertion sociale et professionnelle et adaptation scolaire.

12.54 Toutes les écoles visitées offrent de nombreux services complémentaires et particuliers et y affectent des ressources importantes. En effet, la tâche d'un enseignant comprend au moins 10 p. cent d'activités complémentaires, qui lui sont expressément confiées par la direction de l'école. De plus, de nombreux professionnels non enseignants sont affectés exclusivement à ces services éducatifs. Quelques commissions scolaires ont entrepris récemment une réflexion structurée sur cette question en vue de se doter de programmes correspondant aux services requis.

12.55 De façon générale, les conseils des commissaires n'approuvent pas les programmes de services complémentaires et particuliers, alors que la loi le prévoit. En effet, une seule commission scolaire a adopté un ensemble complet de programmes de services complémentaires et particuliers. Dans quelques cas, le conseil des commissaires ou une autre instance autorisée a adopté des programmes pour quelques services. Dans plusieurs cas, les directions des services éducatifs ou d'établissement ont élaboré quelques programmes sans toutefois les soumettre à l'approbation d'une instance autorisée.



Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires sont d'accord pour établir et adopter des programmes complets pour les services complémentaires et particuliers. Certaines ont déjà constitué différents comités à cette fin.*

Normes et modalités d'évaluation des apprentissages

12.57 L'évaluation des apprentissages permet d'apprécier le degré d'atteinte des objectifs éducatifs proposés dans les programmes d'études. Cette évaluation peut intervenir en cours d'apprentissage afin de guider la stratégie d'enseignement. Elle est nécessaire à la fin d'un programme d'études pour orienter des décisions administratives telles que le passage dans la classe supérieure ou la sanction des études. Enfin, l'évaluation des apprentissages permet aux commissions scolaires d'apprécier les résultats globaux obtenus par matière ou par école lorsqu'elles administrent des épreuves uniformes.

12.58 Depuis 1989, la Loi sur l'instruction publique stipule que la commission scolaire doit adopter, par règlement, les normes et les modalités d'évaluation des apprentissages s'appliquant à chacun de ses services éducatifs.

12.59 Un tel règlement peut traiter de divers sujets, par exemple :

— des principes généraux adoptés par la commission scolaire en matière d'évaluation;

— de l'élaboration, de l'administration et de la conservation des épreuves;

— de la notation, de la communication et de la conservation des résultats;

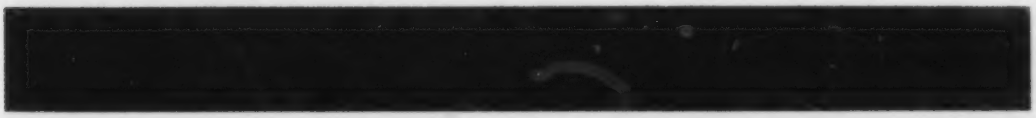
— des conditions d'admissibilité aux épreuves;

— des droits des élèves.

12.60 Les commissions scolaires disposent d'une politique locale ou sont en voie de se doter d'un règlement sur les normes et les modalités de l'évaluation des apprentissages pour la formation générale des jeunes. Même si la nouvelle Loi sur l'instruction publique exige de procéder par voie de règlement pour adopter ces normes et modalités, elle permet encore l'application des décisions antérieures du conseil des commissaires jusqu'à ce que celles-ci soient modifiées. Les politiques sur l'évaluation des apprentissages bénéficient de cette mesure transitoire. Généralement, les plans annuels d'évaluation et les analyses des résultats aux épreuves témoignent du souci de mise en oeuvre de ces normes et modalités.

12.61 Les commissions scolaires qui offrent de la formation générale aux adultes n'ont pas adopté de normes ni de modalités d'évaluation des apprentissages pour ce service éducatif. Toutefois, elles appliquent le *Guide de la sanction des études* publié par le ministère de l'Éducation.

12.62 Enfin, quelques commissions scolaires visitées et offrant de la formation professionnelle sont en voie d'adopter un règlement sur les normes et les modalités d'évaluation des apprentissages pour ce service éducatif. Dans plusieurs cas, les directions des services éducatifs ou d'établissement émettent des directives locales à ce sujet. La réforme de la formation professionnelle laisse une place importante aux commissions scolaires dans l'élaboration et l'administration des épreuves liées à la sanction des études.



Commentaire des commissions scolaires : *Dans l'ensemble, les commissions scolaires ont déjà entrepris des démarches de planification ou de consultation sur ce règlement.*

Normes d'organisation des services aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (ÉHDAA)

12.64 La Loi sur l'instruction publique stipule que la commission scolaire doit faciliter l'apprentissage et l'insertion sociale des élèves souffrant d'un handicap, physique ou mental, ou présentant des difficultés d'apprentissage ou d'adaptation à l'école. Ces élèves représentent 14 p. cent de l'effectif scolaire et bénéficient de services qui coûtent près de 900 millions de dollars annuellement.

12.65 La commission scolaire doit exercer cette responsabilité dans le cadre de normes d'organisation adoptées par règlement. La loi mentionne les matières pour lesquelles des normes d'organisation doivent être adoptées. De plus, la loi prévoit l'institution d'un comité consultatif sur les services aux ÉHDAA.

12.66 La plupart des commissions scolaires disposent d'un règlement récent ou d'une politique, adoptée avant 1989, mais continuant de s'appliquer transitoirement. Tous les règlements approuvés récemment traitent des sujets précisés à la loi. Des plans d'action et de perfectionnement, la constitution des groupes d'élèves et des statistiques descriptives témoignent notamment de l'effort d'application de ces politiques et règlements. Enfin, de façon générale, les commissions scolaires ont constitué un comité consultatif des services aux ÉHDAA.

Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires acceptent ces recommandations.*

Suivi de l'assiduité et prévention de l'abandon

12.68 Le phénomène de l'abandon scolaire est en croissance depuis quelques années et affecte plus de 35 p. cent de l'effectif scolaire en formation générale des jeunes. La Loi sur l'instruction publique stipule que le directeur d'école s'assure, selon les modalités établies par la commission scolaire, que les élèves fréquentent assidûment l'école. Les absences répétées et non motivées d'un élève donnent une indication de sa difficulté d'adaptation au milieu scolaire et laissent présager l'abandon des études.

12.69 Le ministère de l'Éducation a énoncé récemment ses orientations triennales, conçues autour du thème de la réussite du plus grand nombre d'élèves. Dans le cadre de ces orientations, le Ministère s'est notamment fixé pour objectif de diminuer de 3 p. cent par année le taux d'abandon scolaire.

12.70 La moitié des commissions scolaires n'ont pas adopté de modalités de suivi par les directeurs d'école de l'assiduité des élèves. Toutefois, toutes les écoles que nous avons visitées effectuent un suivi de l'assiduité des élèves, notamment en raison de l'information que le bulletin scolaire doit contenir à ce sujet.

12.71 La plupart des commissions scolaires offrant l'enseignement secondaire ont adopté des mesures s'adressant aux décrocheurs potentiels. Dans quelques cas, ces mesures s'insèrent dans un programme complet de prévention de l'abandon visant l'identification des décrocheurs potentiels et comportant des services à leur intention. Quelques commissions scolaires laissent à chaque école le soin d'élaborer une approche face à ces élèves.

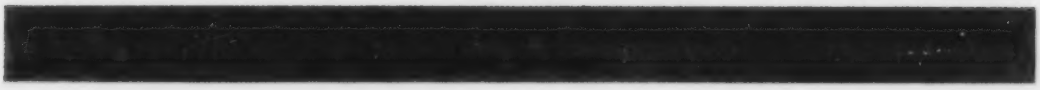
Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires, dans leur prochain plan d'action, tiendront compte de ces recommandations. Les commissions scolaires systématiseront les mesures de prévention et les intégreront dans l'ensemble de leurs activités.*

Choix des manuels scolaires de base

12.73 La Loi sur l'instruction publique stipule que le directeur d'établissement choisit les manuels scolaires de base après consultation des enseignants et en conformité avec les critères que la commission scolaire peut établir.

12.74 Le choix d'un manuel scolaire de base est souvent associé à une option entre différentes approches pédagogiques pouvant affecter plusieurs classes d'enseignement.

12.75 La plupart des commissions scolaires ont énoncé des critères de choix des manuels scolaires de base. Ces critères encadrent à un degré variable le choix des manuels de base par les directeurs d'établissement et réitèrent généralement l'obligation de respecter la liste des manuels scolaires de base approuvée par le ministère de l'Éducation.



Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires croient utile, pour les années à venir, d'établir de tels critères.*

Supervision pédagogique

12.77 La supervision est une fonction de gestion visant à assurer la réalisation des objectifs d'une organisation dans le cadre prévu. La supervision pédagogique assure la coordination, le suivi, le soutien et l'évaluation des activités d'enseignement. Cette supervision varie selon les milieux, mais elle s'intéresse généralement à l'application des programmes d'études, à l'évaluation des apprentissages, à l'évaluation des mesures de soutien à l'enseignement (manuels scolaires, bibliothèque, etc.), à l'application du cadre d'organisation des services éducatifs et, enfin, à l'évaluation du rendement des enseignants.

12.78 Au cours des dernières années, la responsabilité pédagogique du directeur d'établissement a été précisée et mise en valeur. D'ailleurs, plusieurs commissions scolaires ont favorisé la participation de leurs directeurs d'établissement à un programme de perfectionnement en supervision pédagogique promu par le ministère de l'Éducation. Toutefois, la responsabilité confiée à chaque directeur pour son établissement ne dégage pas la commission scolaire de sa responsabilité. Il lui appartient donc de définir les processus de gestion permettant aux directeurs d'exercer leurs responsabilités dans un cadre clairement défini.

12.79 Nous avons vérifié si les commissions scolaires avaient adopté une politique de supervision pédagogique et veillaient à son application, si elles disposaient d'un processus d'implantation des programmes d'études, si elles planifiaient et effectuaient un suivi de l'utilisation des journées pédagogiques, si elles évaluaient le rendement des enseignants et, enfin, si elles disposaient d'indicateurs d'efficacité pour leurs services éducatifs.

12.80 Sans avoir nécessairement adopté une politique, toutes les commissions scolaires ont manifesté une préoccupation pour la supervision pédagogique; elles ont cependant des conceptions différentes quant à sa nature et à la façon de l'appliquer. Le processus d'implantation des programmes d'études n'est pas toujours structuré et le suivi des journées pédagogiques n'est pas toujours fait. De plus, l'évaluation du rendement des enseignants et les indicateurs d'efficacité des services éducatifs rendus sont peu développés, alors qu'un effort concerté des partenaires du réseau faciliterait le développement de mécanismes appropriés.

Politique de supervision pédagogique

12.81 La supervision pédagogique requiert que les commissions scolaires énoncent clairement leurs orientations afin de favoriser parmi leur personnel une compréhension commune des objectifs de cette supervision et des rôles des divers intervenants. Ces orientations devraient être adoptées par les conseils des commissaires compte tenu de leur responsabilité ultime envers la qualité des services éducatifs offerts.

12.82 Plusieurs commissions scolaires valorisent la supervision pédagogique auprès de leurs directeurs d'établissement mais leur en laissent l'initiative, leur apportent peu de soutien et effectuent peu de suivi des activités qui s'y rapportent. Quelques-unes ont conçu des pratiques de supervision, sans toutefois en énoncer les principes ni les soumettre à l'approbation du conseil des commissaires. Enfin, peu de commissions scolaires ont établi leur politique de supervision pédagogique.

12.83 Les quelques commissions scolaires qui ont adopté des orientations en matière de supervision pédagogique ont mis au point des outils de supervision pour les directeurs d'établissement ainsi que des mécanismes de suivi des activités de supervision. Notamment, ces commissions scolaires définissent ce qu'elles attendent de leurs directions d'établissement. Elles précisent le rôle des conseillers pédagogiques, prévoient l'élaboration d'un plan de supervision pour chaque établissement, demandent un compte rendu de l'exécution de ce plan et en font l'évaluation à la fin de l'année.

Commentaire des commissions scolaires : *Dans l'ensemble, les commissions scolaires ont fait part de leur intention de poursuivre leurs efforts en ce sens. Toutefois, quelques-unes ont manifesté la crainte que l'énoncé d'une telle politique ait un impact sur les relations de travail.*

Implantation des programmes d'études

12.85 La principale activité d'une commission scolaire consiste en la prestation de cours. Le contenu de ces cours est principalement déterminé par les programmes d'études approuvés par le ministère de l'Éducation. Ces programmes fixent les objectifs d'apprentissage pour chaque matière. Les examens permettent de vérifier le degré d'atteinte par l'élève de ces objectifs d'apprentissage. La connaissance suffisante du programme d'études par l'enseignant est donc une condition essentielle à la prestation de services d'enseignement de qualité.

12.86 Le Ministère gère près de 500 programmes d'études. Chaque année, il en révise quelques-uns, en retire d'autres et en approuve de nouveaux. Il appartient aux commissions scolaires de s'assurer qu'elles sont en mesure d'offrir un programme d'études nouveau ou révisé à la date de son application obligatoire. Elles peuvent demander au Ministère un délai supplémentaire d'implantation si elles estiment qu'elles ne peuvent respecter l'échéance d'application obligatoire du programme d'études.

12.87 Chaque année, les commissions scolaires doivent donc implanter des programmes d'études nouveaux ou révisés dans l'un de leurs services éducatifs. La récurrence de cette activité importante rend nécessaire l'élaboration d'un processus structuré d'implantation. Un tel processus débute par un plan d'implantation et se termine par l'évaluation du degré de préparation des établissements à offrir le programme d'études, principalement sur le plan des ressources humaines et matérielles.

12.88 En formation générale des jeunes, seulement la moitié des commissions scolaires produisent un plan d'implantation et évaluent leur degré de préparation à offrir les programmes d'études nouveaux ou révisés. En formation professionnelle et en formation générale des adultes, les commissions scolaires n'ont généralement pas mis au point de processus structuré d'implantation des programmes d'études.

12.89 Lors de notre vérification au Ministère, nous avions constaté que celui-ci ne disposait pas d'information complète sur le degré de préparation des commissions scolaires à offrir les programmes d'études nouveaux ou révisés (Rapport annuel du vérificateur général de l'an dernier, p. 102).

12.90 Nous avons recommandé aux commissions scolaires concernées de structurer davantage la planification et l'évaluation des opérations d'implantation des programmes d'études.

Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires entendent prendre des mesures pour corriger cette lacune.*

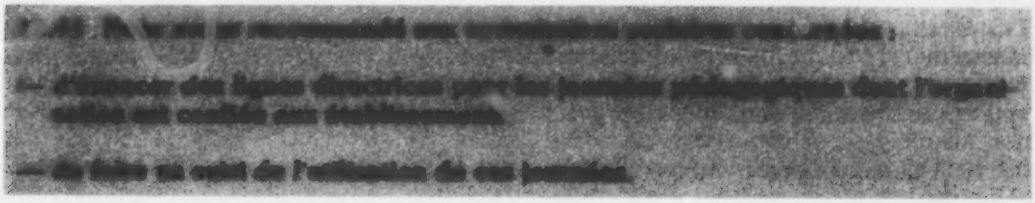
Journées pédagogiques

12

12.91 En formation générale des jeunes, les journées pédagogiques des enseignants sont déterminées à partir de la différence entre le nombre de jours de travail prévu à la convention de travail de ceux-ci (200 jours) et le nombre de jours de classe prévu au calendrier scolaire (rarement plus de 183 jours). En formation professionnelle et en formation générale des adultes, six journées pédagogiques sont prévues annuellement. Le contenu des journées pédagogiques fait habituellement l'objet de consultation avec les enseignants au niveau de la commission scolaire ou de l'établissement. Puisque les commissions scolaires y consacrent presque 10 p. cent de la masse salariale des enseignants, il est opportun qu'elles encadrent l'utilisation de ces journées et en assurent un suivi.

12.92 Plus de la moitié des journées pédagogiques sont organisées par les établissements eux-mêmes; les autres sont organisées par les directions des services éducatifs des commissions scolaires. Les journées pédagogiques gérées par ces directions découlent

ordinairement d'une planification tenant compte d'objectifs de perfectionnement. Une évaluation de ces journées est fréquemment effectuée. Toutefois, les commissions scolaires n'ont généralement pas énoncé de lignes directrices sur l'utilisation des journées pédagogiques dont l'organisation est laissée aux établissements. Ceux-ci élaborent habituellement une planification sommaire de ces journées. Peu de commissions scolaires effectuent un suivi de l'utilisation de ces journées.



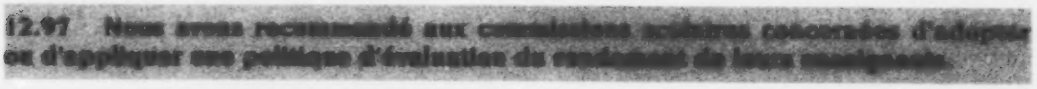
Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires ont déjà pris des mesures en ce sens telles que : la conception d'un guide d'utilisation des journées pédagogiques et la remise de l'ordre du jour de ces journées à la direction générale.*

Évaluation du rendement du personnel enseignant

12.94 L'évaluation du rendement du personnel est un processus qui contribue à la réalisation des objectifs de l'organisation. Cette évaluation comprend essentiellement trois étapes : la formulation d'attentes à l'enseignant, la détermination d'activités de développement soutenant ce dernier dans la poursuite des attentes signifiées ainsi que l'appréciation de leur degré de réalisation.

12.95 Quelques commissions scolaires ont adopté une politique d'évaluation du rendement de leur personnel enseignant, mais la plupart d'entre elles ne l'appliquent que partiellement. D'autres commissions scolaires procèdent à l'évaluation du rendement de leur personnel enseignant, mais sans en avoir précisé les objectifs ni les modalités.

12.96 Cependant, les commissions scolaires effectuent une évaluation des nouveaux enseignants, aux fins de leur probation, tel que prévu par les règlements du ministère de l'Éducation.



Commentaire des commissions scolaires : *Dans l'ensemble, les commissions scolaires reconnaissent le bien-fondé de notre recommandation. Toutefois, plusieurs d'entre elles estiment qu'il est peu probable qu'elles puissent en venir individuellement à établir une pratique satisfaisante d'évaluation du rendement des enseignants dans le contexte actuel des relations de travail. Ce sujet devrait donc faire l'objet d'un effort concerté.*

Indicateurs d'efficacité

12.98 Le ministère de l'Éducation alloue aux commissions scolaires des crédits budgétaires dans le but d'amener le plus grand nombre possible d'élèves québécois à obtenir un diplôme d'études secondaires ou professionnelles tout en assurant la qualité de la formation qu'ils reçoivent. Afin de suivre la réalisation de cet objectif, le Ministère publie annuellement des indicateurs d'efficacité du système scolaire. Ces indicateurs traitent notamment de l'évaluation des apprentissages et du cheminement scolaire (abandons, retards).

12.99 Les commissions scolaires doivent se doter d'indicateurs d'efficacité leur permettant de connaître et d'évaluer leurs résultats globaux et d'en suivre l'évolution afin de

guider les efforts de supervision pédagogique. D'ailleurs, dès 1982, le Conseil supérieur de l'Éducation a insisté sur la nécessité pour une commission scolaire de suivre l'efficacité de son fonctionnement en s'inspirant notamment des indicateurs du Ministère.

12.100 La plupart des commissions scolaires disposent d'information satisfaisante sur les résultats de l'évaluation des apprentissages de leurs élèves en formation générale des jeunes. La cueillette de cette information est essentiellement assurée par l'administration d'épreuves uniformes dans plusieurs matières en 3e et 6e du primaire et à chaque classe du secondaire. Cette information permet à la commission scolaire d'analyser ses forces et ses faiblesses, par matière et par école, afin d'orienter sa supervision pédagogique et ses plans d'action.

12.101 Quelques commissions scolaires ont réalisé des études ponctuelles sur le phénomène de l'abandon scolaire et ont élaboré un indicateur permanent. Dans l'ensemble, elles ne disposent toutefois pas d'indicateurs sur le retard scolaire.

12.102 En formation professionnelle et en formation générale des adultes, les commissions scolaires disposent rarement d'indicateurs leur permettant de percevoir l'évolution des résultats de ces services d'enseignement.

12.103 Enfin, quelques commissions scolaires ont mis au point un indicateur sur le temps d'apprentissage en formation générale des adultes et ont constaté des variations importantes selon les centres administratifs et les types d'effectif scolaire; il s'agit là d'une situation à laquelle elles entendent davantage s'intéresser.

12.104 Nous avons recommandé aux commissions scolaires concernées de se doter d'indicateurs d'efficacité suffisants pour suivre l'évolution des résultats de leurs services d'enseignement.

Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires procéderont à l'élaboration des instruments appropriés.*

Gestion des activités administratives

12.105 Afin d'accomplir leur mission éducative et les mandats qui en découlent, les commissions scolaires doivent gérer sainement et utiliser de façon optimale les fonds publics qui leur sont alloués et ce, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires et des directives du ministère de l'Éducation.

12.106 À cet effet, nous avons examiné les mécanismes relatifs à l'encadrement des activités administratives, au processus budgétaire ainsi qu'à la conservation des immeubles.

12

Encadrement des activités administratives

Politiques de gestion

12.107 Les politiques de gestion et le suivi que les commissions scolaires en font constituent en quelque sorte leur code de conduite. Ces politiques témoignent de l'attention qu'elles accordent et de l'orientation administrative qu'elles donnent à la réalisation de leur mission éducative.

12.108 De façon générale, les commissions scolaires ont mis en place des mécanismes d'élaboration, d'approbation et de diffusion de leurs politiques. Les politiques sont généralement regroupées dans un recueil de gestion remis aux gestionnaires. Cependant,

les commissions scolaires ne prévoient pas la fréquence de révision de leurs politiques, si bien que certaines politiques ne sont plus en usage ou ne reflètent plus les pratiques actuelles de gestion.

12.109 Nous nous sommes assurés de l'existence de certaines politiques que nous jugions essentielles à une bonne gestion. Ainsi, la majorité des commissions scolaires ont adopté des politiques sur l'embauche du personnel enseignant et sur l'utilisation des services d'enseignants suppléants. De plus, la moitié d'entre elles possèdent une politique d'évaluation du rendement du personnel non enseignant, laquelle est partiellement appliquée. Les quelques démarches d'évaluation que nous avons observées concernent surtout le personnel d'encadrement. Pourtant, les règlements sur les conditions d'emploi du personnel d'encadrement et la convention collective des professionnels non enseignants prévoient une évaluation du rendement. Nos travaux de vérification de l'an dernier ont permis de constater que le ministère de l'Éducation ne s'assure pas que les employés des commissions scolaires sont évalués (Rapport annuel du vérificateur général de l'an dernier, p. 110). Les commissions scolaires se privent ainsi d'information qui leur permettrait d'harmoniser le développement de leurs ressources humaines et les objectifs des établissements.

12.110 Enfin, les commissions scolaires doivent se doter de politiques de contrôle budgétaire afin d'assurer le respect du budget qu'elles ont adopté. Nous avons constaté qu'à ce chapitre, la majorité d'entre elles ont mis en place des politiques d'acquisition de biens et de services. Toutefois, la plupart des commissions scolaires ne se sont pas donné de politiques permettant d'encadrer les transferts de crédits et les dépassements budgétaires.

12.111 En réalité, on observe la présence de différentes pratiques de contrôle budgétaire. En général, les directions d'établissement sont responsables de leur budget et peuvent effectuer des transferts budgétaires à l'intérieur de l'enveloppe qui leur est attribuée. Toutefois, une partie du budget n'est pas affectée aux établissements et sous cet aspect, les pratiques des commissions scolaires varient. Certaines commissions ne permettent pas de dépassements budgétaires alors que dans les faits, il y en a. Dans d'autres cas, les gestionnaires doivent obtenir une autorisation de leur supérieur pour les dépassements qui excèdent un certain montant.

12.112 Nous avons constaté que ces pratiques de contrôle budgétaire, parce qu'elles ne sont pas clairement énoncées, ne permettent pas d'encadrer toutes les activités et n'ont pas le même impact auprès des gestionnaires.

Commentaire des commissions scolaires : *Dans l'ensemble, les commissions scolaires acceptent la recommandation sur les mécanismes de mise à jour de leurs politiques de gestion. Certaines d'entre elles révisent au besoin leurs politiques de gestion.*

Les commissions scolaires ont mentionné que le processus d'évaluation du rendement sera progressivement consolidé pour tout le personnel non enseignant.

Enfin, les commissions scolaires soutiennent qu'elles ont des pratiques budgétaires connues de tous. Elles élaboreront une politique à cet effet ou procéderont à l'analyse de la recommandation sur le contrôle budgétaire.

Détermination des responsabilités

12.114 La Loi sur l'instruction publique attribue à la commission scolaire des fonctions et des pouvoirs liés aux services éducatifs et aux ressources humaines, financières et matérielles. Le conseil des commissaires administre la commission scolaire et peut déléguer certains pouvoirs et fonctions aux gestionnaires et à des comités.

12.115 C'est par des règlements de délégation de pouvoirs et de descriptions de fonctions et de tâches que les commissions scolaires attribuent et précisent les responsabilités des gestionnaires.

12.116 La plupart des commissions scolaires ont adopté des règlements de délégation de pouvoirs au comité exécutif, à la direction générale et, dans certains cas, aux directions d'établissement. Cependant, dans plusieurs cas, des pouvoirs accordés aux commissions scolaires par la loi sont exercés par des gestionnaires sans avoir été délégués par règlement. À titre d'exemple, des directions d'établissement approuvent des programmes de services complémentaires ou des budgets d'établissement alors que ces responsabilités ne leur ont pas été déléguées.

12.117 Par ailleurs, seulement quelques commissions scolaires ont adopté des descriptions de fonctions et de tâches pour tout leur personnel d'encadrement. Dans les autres cas, les commissions scolaires ont défini seulement quelques descriptions de fonctions et de tâches ou encore, s'inspirent de la politique administrative et salariale du ministère de l'Éducation, dans laquelle on trouve une description succincte des fonctions du personnel d'encadrement. Cette façon de faire ne permet pas de définir clairement les responsabilités confiées au personnel d'encadrement en tenant compte du contexte particulier à chaque commission scolaire.

Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires entreprendront des démarches pour mettre à jour leurs règlements de délégation de pouvoirs.*

Elles présenteront aussi des projets de descriptions de fonctions et de tâches aux conseils des commissaires.

Processus budgétaire

12

12.119 Pour l'année scolaire 1989-1990, les subventions allouées au fonctionnement des commissions scolaires par le ministère de l'Éducation ont atteint près de 4,5 milliards de dollars et ont constitué approximativement 80 p. cent des revenus de celles-ci.

12.120 Le processus budgétaire encadre l'allocation des ressources financières d'une commission scolaire. Il doit énoncer les étapes d'élaboration du budget, ses modalités de réalisation et celles du suivi de la situation financière.

12.121 La plupart des commissions scolaires disposent d'un processus budgétaire complet. Les étapes sont précisées et situées dans le temps, les responsabilités sont attribuées pour chacune des étapes et les règles et les modalités de répartition des ressources financières entre les directions d'établissement y sont fixées. Dans les autres cas, le processus n'est pas suffisamment structuré.

12.122 Pour la plupart des commissions scolaires, le processus budgétaire détermine le suivi à effectuer par les unités administratives en cours d'année. Les services administratifs et les directions d'établissement reçoivent régulièrement l'information financière leur permettant d'effectuer ce suivi.

12.123 Pour près de la moitié des commissions scolaires, l'information transmise au conseil des commissaires présente l'analyse de la situation financière et permet au conseil des commissaires ou à l'instance autorisée d'approuver les révisions budgétaires et d'adopter des mesures de correction, le cas échéant. Dans les autres cas, la présentation de rapports de suivi au conseil des commissaires ou à l'instance autorisée n'est toutefois pas prévue au processus budgétaire.

12.124 Par ailleurs, le ministère de l'Éducation a exigé un plan de redressement financier pour trois commissions scolaires faisant partie de notre échantillon. Deux d'entre elles ont effectivement entrepris une démarche sérieuse de redressement de leur situation financière. Lors de notre vérification, la troisième commission scolaire ne s'était pas acquittée adéquatement de cette obligation. Récemment, le Ministère a effectué une vérification administrative dans cette commission scolaire.

12.125 Les commissions scolaires doivent porter une attention particulière à la détermination annuelle du nombre de postes d'enseignants dont elles pensent avoir besoin, puisque ces postes représentent une part importante de l'effectif et du budget. De façon générale, les commissions scolaires ont instauré des mécanismes permettant de déterminer annuellement le nombre d'enseignants dont elles ont besoin. Ces mécanismes précisent le mode de calcul, l'échéancier et le partage des responsabilités de cette opération. Le mode de calcul prend en considération le type d'effectif scolaire à desservir, le genre de postes à combler, le caractère particulier des établissements et les règles de formation de groupes prévues à la convention collective. L'écart entre le nombre d'enseignants déterminé par l'application de la convention collective et les paramètres de financement du ministère de l'Éducation une fois établi, la plupart des commissions scolaires déterminent comment elles utiliseront cette marge de manoeuvre.

12.126 Enfin, il est à noter que la plupart des commissions scolaires appuient leurs prévisions budgétaires relatives à l'informatique sur un plan de développement à long terme.

12

Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires traiteront, dans un document sur l'ensemble du cycle budgétaire, des étapes de suivi et d'information à transmettre au conseil des commissaires.*

Une commission scolaire entreprendra des démarches afin de revoir son plan de redressement et d'en assurer un suivi régulier.

Les quelques commissions scolaires touchées sont d'accord avec la recommandation sur la procédure de détermination annuelle du nombre d'enseignants.

Enfin, les commissions scolaires adopteront, dans les prochaines années, un plan de développement de l'informatique.

Conservation des immeubles

12.128 Les commissions scolaires sont propriétaires et gérantes de leurs immobilisations, qui comprennent, entre autres, 4 100 immeubles d'une valeur de remplacement estimée à 15 milliards de dollars. Le financement des ajouts d'espace et de la conservation des immobilisations existantes est assuré en majeure partie par le ministère de l'Éducation.

12.129 Les subventions prévues au plan triennal 1990-1993 du Ministère sont de 355,8 millions de dollars pour la conservation des immobilisations. Pour l'année scolaire 1990-1991, les subventions étaient de 118,6 millions. Les dispositions de la Loi sur l'instruction publique et l'ampleur des sommes investies dans les immeubles à vocation scolaire imposent à la commission scolaire de se doter de mécanismes adaptés à la conservation de son parc immobilier.

12.130 Dans l'ensemble, les commissions scolaires ont adopté des plans triennaux de répartition et de vocation des immeubles. Ces derniers sont généralement préparés à partir des prévisions d'effectif scolaire et de renseignements techniques sur les immeubles.

12.131 En 1990, le Ministère a complété une opération d'inventaire des immeubles des commissions scolaires et de leur état général. Mise à part cette opération, plusieurs commissions scolaires n'inspectent pas systématiquement les éléments structuraux de leurs immeubles afin de connaître leur état. Cela permettrait pourtant de déterminer l'ordre de priorité des travaux à réaliser et l'établissement d'un plan de conservation des immeubles. La moitié des commissions scolaires n'ont pas élaboré de plans de conservation de leurs immeubles. De tels plans préciseraient, sur une période de quelques années, les travaux de réfection requis, par exemple pour les toitures et les fenêtres, afin de maintenir les immeubles en bon état.

12.132 Lors de notre vérification au ministère de l'Éducation (Rapport annuel du vérificateur général de l'an dernier, p. 115), nous avions noté que ce dernier ne connaissait pas la proportion des commissions scolaires disposant d'un plan de conservation des immeubles et qu'il ne savait pas dans quelle mesure les établissements d'enseignement étaient conformes à la Loi sur la sécurité dans les édifices publics (L.R.Q., chapitre S-3 et modifications). Il en est de même des commissions scolaires. Peu savent à quel degré elles se conforment à cette loi. Elles exécutent cependant les travaux requis par les avis reçus à la suite de visites occasionnelles d'inspecteurs. Toutefois, le Ministère s'est associé récemment à d'autres partenaires et organismes — ministère du Travail, Commission de la santé et de la sécurité du travail, Fédération des commissions scolaires du Québec, Association des commissions scolaires protestantes du Québec — pour entreprendre une démarche de sensibilisation et de réflexion sur l'application de cette loi.

Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires entreprendront des démarches pour adopter un plan triennal de vocation et de répartition des immeubles.*

Elles sont d'accord avec la recommandation sur l'inspection des éléments structuraux.

Enfin, certaines commissions scolaires élaboreront un plan de conservation des immeubles. Les autres analyseront la recommandation.

Reddition de comptes

12.134 Pour assumer ses responsabilités, le conseil des commissaires doit s'assurer de l'application de la Loi sur l'instruction publique et des règlements; il peut déléguer certains de ses pouvoirs. Toutefois, il demeure responsable et doit obtenir l'information lui permettant de s'assurer que les responsabilités qu'il a déléguées sont effectivement bien assumées; c'est la reddition de comptes interne qui lui permettra de le faire.

12.135 La Loi sur l'instruction publique confie au conseil des commissaires toutes les responsabilités relatives à l'organisation de services de qualité pour l'effectif scolaire de la commission scolaire et à l'administration des ressources humaines, matérielles et financières. Le conseil doit rendre des comptes au ministre et à la population de son territoire sur des matières spécifiées dans la Loi sur l'instruction publique. C'est la reddition de comptes externe.

Reddition de comptes interne

12.136 Il est essentiel que le conseil des commissaires reçoive une information suffisante sur la gestion des activités et des ressources. Nous avons donc examiné si le conseil des commissaires obtenait une reddition de comptes sur les responsabilités qu'il avait déléguées. De plus, nous avons vérifié s'il était informé des éléments des services éducatifs et des activités administratives ayant fait l'objet de notre vérification.

12.137 La plupart des commissions scolaires n'ont pas structuré leur reddition de comptes interne. Elles n'ont pas déterminé les sujets sur lesquels il devrait y avoir une reddition de comptes ni la forme et la fréquence de celle-ci. Notamment, elles reçoivent peu d'information ayant trait aux responsabilités qu'elles ont déléguées. Pourtant, plus de la moitié des commissions scolaires ont adopté des règlements de délégation de pouvoirs prévoyant une reddition de comptes. Par contre, quelques commissions scolaires ont établi des mécanismes satisfaisants à ce chapitre. À titre d'exemple, des rapports trimestriels ou annuels sont produits sur le suivi des orientations, des plans d'action annuels ainsi que sur les responsabilités déléguées.

12.138 Même si la reddition de comptes interne est peu structurée, les conseils des commissaires reçoivent de l'information, principalement sur les activités administratives. En matière éducative, peu d'information est transmise au conseil des commissaires sur le suivi des éléments du cadre d'organisation adopté et sur la supervision pédagogique exercée. Il est opportun que ce suivi soit exercé, compte tenu que ces sujets sont au coeur même de la mission éducative des commissions scolaires.

12.139 En outre, pour la moitié des commissions scolaires, le conseil des commissaires est peu informé du degré d'implantation de la nouvelle Loi sur l'instruction publique.

Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires analyseront leurs faiblesses et structureront davantage leur reddition de comptes interne.*

Reddition de comptes externe

12.141 La Loi sur l'instruction publique prévoit que les commissions scolaires doivent produire un rapport annuel contenant un bilan de leurs activités et qu'elles doivent informer la population de leur territoire sur les services éducatifs et culturels qu'elles offrent. De plus, elles doivent rendre compte de la qualité de leurs services, de l'administration des établissements ainsi que de l'utilisation des ressources qui leur ont été confiées.

12.142 La loi prévoit également que les commissions scolaires transmettent leur rapport au ministre ainsi que leurs états financiers accompagnés du rapport du vérificateur externe.

12.143 Nous avons constaté que la moitié seulement des commissions scolaires produisent un rapport annuel et le font parvenir au ministre. L'an dernier, notre vérification auprès du Ministère a révélé que celui-ci n'exigeait pas les rapports annuels des commissions scolaires (Rapport annuel du vérificateur général de l'an dernier, p. 100). Il serait souhaitable que le ministère de l'Éducation et les commissions scolaires collaborent, afin de préciser l'information à inclure aux rapports annuels, notamment pour ce qui est de la qualité des services offerts. En effet, la loi exige que les commissions scolaires fassent état de cette question dans leur rapport annuel.

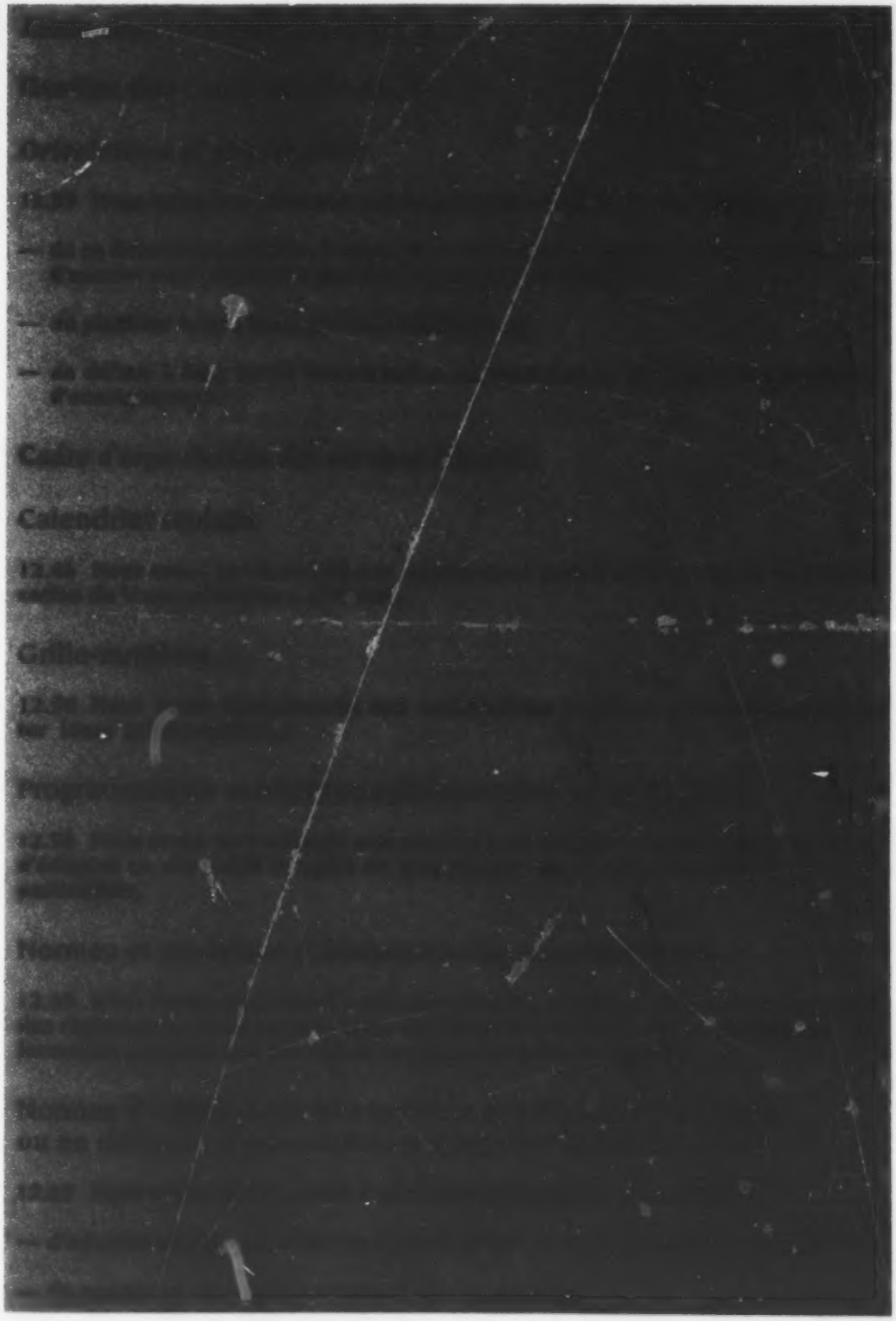
12.144 Les commissions scolaires font parvenir de l'information à la population de leur territoire sur les services éducatifs et culturels qu'elles offrent, mais un peu moins de la moitié d'entre elles l'informent de l'utilisation qu'elles font de leurs ressources. De plus, l'ensemble des commissions scolaires ne renseignent pas ou pas suffisamment la population sur la qualité des services qu'elles offrent.

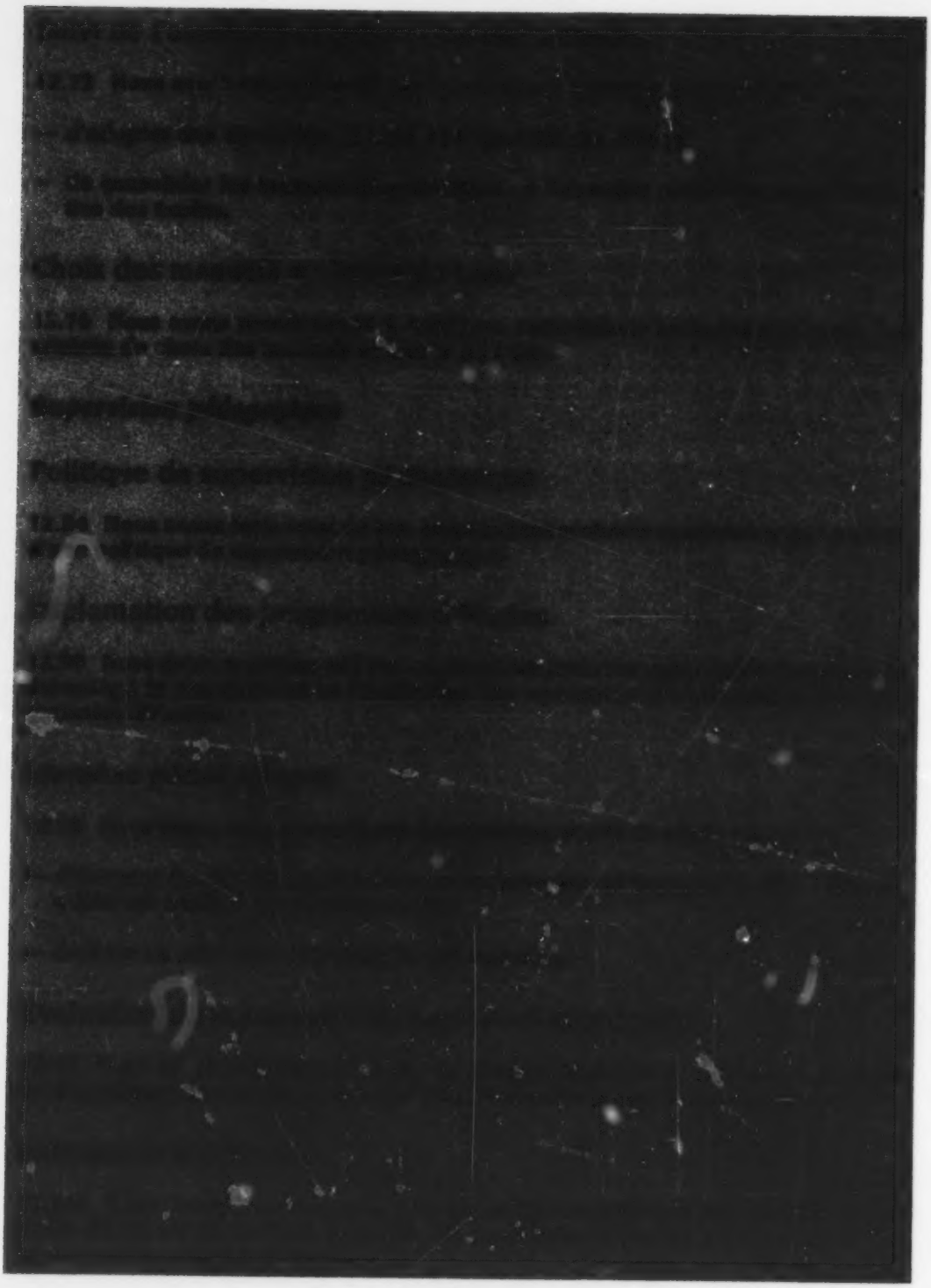
12.145 Par ailleurs, toutes les commissions scolaires transmettent leurs états financiers ainsi que le rapport du vérificateur externe au ministre dans les délais fixés.

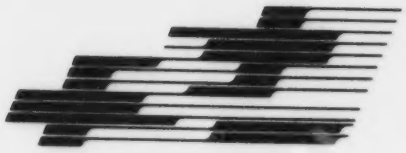
Commentaire des commissions scolaires : *Les commissions scolaires élaboreront, dans l'année courante ou à venir, un rapport annuel de leurs activités.*

Enfin, les commissions scolaires mettront en place des moyens afin de compléter ou de regrouper l'information déjà diffusée aux parents des élèves inscrits aux établissements.

12







Troisième partie

Rapport d'activités du vérificateur général pour l'exercice 1990-1991

Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général

13.1 Cette troisième partie du Rapport à l'Assemblée nationale expose les devoirs et les responsabilités du vérificateur général, décrit la structure organisationnelle qu'il a établie pour atteindre ses objectifs et précise ses principales valeurs. On y présente aussi le processus intégré de planification de ses activités de vérification et de soutien et le suivi du déroulement de la planification annuelle. On y fait également une revue des gestes professionnels posés par le personnel du vérificateur général et on y donne des informations sur sa participation aux conférences, congrès et travaux d'organismes professionnels. Enfin, on y explique les principales activités et réalisations nécessaires à l'exécution de son mandat, dans les domaines des ressources humaines, financières, matérielles et informatiques.

Les devoirs et les responsabilités du vérificateur général

13.2 Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Régi par la Loi sur le vérificateur général, (L.R.Q., chapitre V-5.01), reproduite à l'Annexe I de ce Rapport, il est le vérificateur des fonds et autres biens publics visés par cette loi.

Ses devoirs et ses responsabilités se résument ainsi :

— Le vérificateur général vérifie les livres et comptes du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics, des organismes et des entreprises du Gouvernement. Ses travaux comportent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification des systèmes et procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger les biens publics. Dans tous les cas, sauf dans celui des entreprises du Gouvernement, le vérificateur général peut procéder à la vérification de l'optimisation des ressources. Il peut, dans le cas des entreprises du Gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, et après entente avec leur conseil d'administration, vérifier les systèmes et procédés propres à assurer que les ressources sont acquises et utilisées avec un souci convenable d'économie, d'efficience et d'efficacité.

— Le vérificateur général n'est pas tenu d'effectuer la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du Gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément à la loi constitutive ou à une autre loi qui régit l'organisme ou l'entreprise. Dans ces cas, le vérificateur général exerce cependant un droit de regard et peut exiger ou effectuer lui-même des travaux de vérification supplémentaires.

— Le vérificateur général peut vérifier l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du Gouvernement.

— Le vérificateur général effectue les vérifications particulières ou les enquêtes qui lui sont demandées par le Gouvernement ou le Conseil du trésor sur toute matière qui relève de sa compétence, sans toutefois leur accorder préséance sur ses obligations principales.

— Le vérificateur général émet un rapport sur les états financiers des entités faisant l'objet de sa vérification.

— Le vérificateur général prépare un Rapport annuel dans lequel il signale tout sujet ou tout cas qui découle de ses travaux de vérification ou de son exercice du droit de regard et qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale.

— Le vérificateur général peut également commenter dans son Rapport annuel la forme et le contenu des documents d'information financière mis à la disposition de l'Assemblée nationale.

13.3 La responsabilité du vérificateur général consiste donc à faire rapport, notamment sur les résultats de ses vérifications, et non d'exécuter lui-même les travaux de comptabilité, d'analyse et de rédaction de rapports du Gouvernement, de ses organismes ou entreprises. Il ne doit pas se substituer aux gestionnaires pour effectuer des travaux de contrôle ou d'évaluation qu'ils doivent normalement exécuter eux-mêmes. Lorsqu'il communique ses constatations de vérification, le vérificateur général peut cependant faire des recommandations sur les mesures à prendre pour corriger les cas ou les situations qu'il a relevés.

13.4 Le programme de travail du vérificateur général n'est pas spécifiquement conçu en vue du dépistage de la fraude, et l'on ne peut s'attendre à ce qu'il décèle systématiquement les détournements de fonds et les irrégularités mineures ou isolées. Cependant, ce programme est dressé de façon à découvrir normalement l'existence de systèmes frauduleux ou erronés, s'il en est, ou à mettre en lumière les facteurs susceptibles d'entraîner la présentation trompeuse de l'information financière.

13.5 Les objectifs généraux du vérificateur général, qui sous-tendent ses devoirs et ses responsabilités, sont reproduits à l'Annexe II.

La structure organisationnelle

13.6 La structure organisationnelle du vérificateur général lui assure, par une répartition appropriée des tâches et des responsabilités, une gestion efficace de ses programmes et de ses activités. Elle contribue ainsi à l'atteinte des objectifs découlant du mandat que lui confie le Parlement.

13.7 Tel qu'il est illustré à l'organigramme paraissant à la fin de cette partie, le vérificateur général est assisté dans l'exercice de ses fonctions par trois vérificateurs généraux adjoints, responsables chacun d'une direction générale, soit :

— la Direction générale des services professionnels;

— la Direction générale des opérations de vérification;

— la Direction générale de Montréal.

13.8 Il est aussi assisté par la Direction de l'administration, la Direction du cabinet et des communications et par un vérificateur interne.

13.9 La Direction générale des services professionnels est responsable des vérifications d'envergure gouvernementale (portée horizontale), de la vérification des comptes publics ainsi que de l'application du processus intégré de planification en place chez le vérificateur général. Le développement et l'expérimentation de nouvelles applications de vérification, l'élaboration de normes, de politiques et de procédés de vérification et l'assurance de la qualité de la vérification font également partie de ses responsabilités. Elle assume de plus le soutien professionnel aux directions de vérification et le soutien informatique à l'ensemble de l'organisation. Enfin, elle veille à la formation du personnel dans les domaines de la vérification, de l'informatique et de la bureautique.

13.10 La Direction générale des opérations de vérification et la Direction générale de Montréal assument l'exécution des différents mandats prévus à la planification des activités de vérification, sauf ceux portant sur la vérification des comptes publics et les vérifica-

tions d'envergure gouvernementale. Ces activités comportent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources auprès des ministères, des organismes et des entreprises du Gouvernement, de même que la vérification de l'utilisation des subventions. Elles incluent aussi les vérifications particulières exécutées à la demande du Gouvernement ou du Conseil du trésor, et l'exercice du droit de regard sur la vérification effectuée auprès des organismes et des entreprises du Gouvernement par des cabinets de vérificateurs de la pratique privée.

13.11 Pour assurer les services de soutien à l'ensemble de l'organisation, la Direction de l'administration assume la responsabilité des services financiers, des services auxiliaires et des activités liées à la gestion du personnel.

13.12 La Direction du cabinet et des communications assure la gestion des travaux relevant plus directement de l'autorité du vérificateur général, ainsi que de ceux ayant trait aux communications de l'organisation avec ses divers publics, tant internes qu'externes.

13.13 Enfin, le vérificateur général a mis sur pied cette année une fonction de vérification interne dont les activités comportent la vérification interne de sa propre organisation et l'évaluation de ses activités ou programmes.

Les valeurs organisationnelles

13.14 Le vérificateur général préconise des valeurs qui se reflètent dans la culture de son organisation et favorisent la réalisation de son mandat. Ces valeurs sont les suivantes :

— le «client» : le client du vérificateur général est l'Assemblée nationale. Elle représente l'ensemble des citoyens et mérite donc tout le respect et le dévouement de l'organisation. La reddition de comptes du vérificateur général lui est destinée. Il n'en demeure pas moins que le vérificateur général reste sensible au rôle qu'il est appelé à jouer auprès des entités faisant l'objet de sa vérification;

— les ressources humaines : la ressource la plus importante du vérificateur général est certes, la ressource humaine. La compétence et la qualité de vie au travail du personnel constitue une préoccupation constante du vérificateur général. Aussi, il a mis en place des programmes de développement des ressources humaines visant à la fois l'atteinte des objectifs individuels et organisationnels. Le vérificateur général a mis en place, au fil des années, des mécanismes de communication des objectifs de son organisation aux membres de son personnel;

— l'indépendance et l'objectivité : ces valeurs correspondent à un état d'esprit. Il ne s'agit pas seulement d'être indépendant ou objectif, il faut aussi être perçu comme tel. Ces valeurs doivent transparaître dans l'attitude et dans les gestes des employés. L'exercice du jugement professionnel du vérificateur général et des membres de son organisation doit être libre de toute influence extérieure;

— la déontologie et l'éthique : le vérificateur général s'est doté, depuis 1986, d'un Code de déontologie qui reflète les valeurs de l'organisation et qui respecte les règles d'éthique de la profession. De plus, il fait siennes les règles d'éthique régissant l'ensemble de la Fonction publique québécoise. Enfin, le respect intégral du droit d'auteur est un élément très important dans l'utilisation de la documentation et de la bureautique chez le vérificateur général.

La planification et le suivi des activités de vérification et de soutien

13.15 Les travaux réalisés par le vérificateur général au cours de l'exercice 1990-1991 découlent de la planification annuelle des activités de vérification et de soutien. Le vérificateur général effectue cette planification de manière à assumer les devoirs et les responsabilités qui lui incombent en vertu de la Loi sur le vérificateur général. C'est à cette fin qu'il s'est doté d'un processus intégré de planification qui :

— énonce les principes et la stratégie globale de planification du vérificateur général;

— détermine les activités de vérification et de soutien;

— précise les objectifs visés par l'exécution des travaux de vérification obligatoires et discrétionnaires.

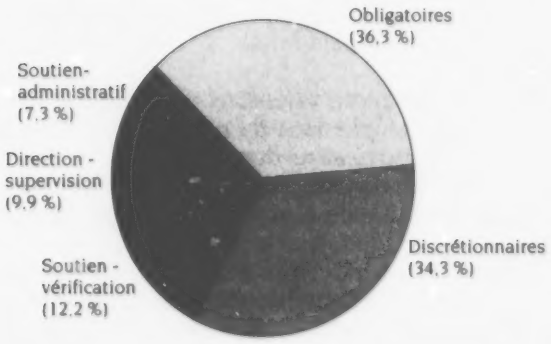
13.16 Ce processus prévoit l'affectation prioritaire des ressources nécessaires à la réalisation des travaux de vérification obligatoires selon la loi. Les autres ressources disponibles sont consacrées à l'exécution de travaux de vérification discrétionnaires.

13.17 Le vérificateur général effectue, 5 fois l'an, le suivi de la planification de ses activités de vérification et de soutien. Ce suivi présente l'état d'avancement de l'ensemble des activités de l'organisation, quant aux heures prévues, utilisées et à venir dans le cadre de l'exécution des mandats; il explique, s'il y a lieu, les écarts par rapport à la planification.

Planification 1990-1991

13.18 Les activités réalisées au cours de l'année 1990-1991 ont nécessité 318 400 heures. Elles correspondent aux objectifs que l'organisation s'était fixés, et ont été réalisées selon les approches jugées les plus économiques et efficientes. Le graphique suivant présente, en pourcentages, la répartition de ces heures par catégorie d'activités de vérification, de soutien et de direction et supervision.

ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION ET DE SOUTIEN
1990-1991



13.19 **Les travaux obligatoires** selon la loi, accomplis au cours de l'année 1990-1991, ont porté sur l'attestation des données financières de 129 entités, sur l'exercice du droit de regard auprès de 50 entités et sur l'examen des rapports d'activités de 78 entités.

13.20 Au cours de la dernière année, le vérificateur général a émis 88 rapports à la gestion à des entités dont il est le vérificateur des livres et comptes ou sur lesquelles il exerce un droit de regard. Ces rapports font généralement état de constatations et de recommandations et ont pour objectif d'améliorer la gestion et les systèmes des entités.

13.21 Les travaux discrétionnaires exécutés ont comporté les interventions suivantes :

— la constitution ou la mise à jour d'une banque de projets de vérification, susceptibles d'intéresser les parlementaires, touchant 74 entités;

— la vérification de 49 des principaux systèmes financiers importants servant à contrôler les deniers publics, répertoriés dans 22 entités;

— la vérification de deux systèmes à haute visibilité envers lesquels le public a des attentes particulières quant à l'intégrité de leur fonctionnement;

— quatre missions de vérification de l'optimisation des ressources;

— trois vérifications d'envergure gouvernementale (portée horizontale);

— une vérification de l'utilisation des subventions;

— le suivi des recommandations de deux vérifications antérieures;

— l'exécution de cinq mandats provenant d'une banque de projets;

— un mandat sur la promotion des déclarations de la direction sur l'efficacité et leur vérification.

13.22 Les activités de soutien administratif concernent essentiellement les travaux liés à l'assistance au personnel de vérification, à la recherche, au développement, à la planification et à l'administration.

Planification 1991-1992

13.23 Le vérificateur général a précisé ses orientations et ses objectifs relatifs à ses activités de vérification et de soutien pour l'année 1991-1992. Ainsi, en plus des travaux obligatoires selon la loi, le vérificateur général prévoit procéder à la vérification de 61 systèmes financiers importants, au suivi des recommandations de 20 vérifications antérieures et exécuter 3 mandats portant sur la promotion des déclarations de la direction sur l'efficacité et leur vérification.

13.24 Les autres travaux discrétionnaires prévus pour cette période consisteront en trois mandats provenant d'une banque de projets spécifiques, cinq vérifications de l'optimisation des ressources, la vérification d'un système à haute visibilité, deux vérifications d'envergure gouvernementale, dont une portant sur la conformité aux lois, règlements, politiques et directives.

La pratique professionnelle

13.25 La pratique professionnelle regroupe l'ensemble des gestes professionnels que sont appelés à poser les employés du vérificateur général dans l'exercice de leurs fonctions. La qualité de la pratique professionnelle est assurée par la formation des employés, l'exercice de leur jugement et le soin qu'ils apportent à leur travail. Elle est aussi fonction de la rigueur d'application des normes et des politiques utilisées ou conçues par le vérificateur général et de la pertinence des outils de travail disponibles.

13.26 La Direction des normes et de l'inspection professionnelle et la Direction de l'informatique font partie des mécanismes mis en place par le vérificateur général pour améliorer constamment la pratique professionnelle. Ces directions ont comme priorités de maintenir et de développer la qualité des travaux effectués dans les différents champs d'activité du vérificateur général. Leurs interventions touchent la recherche, l'élaboration de normes et de politiques, la formation du personnel, la prestation de services-conseils et le soutien technique aux directions de vérification. Elles veillent aussi à fournir l'assurance de la qualité des travaux.

a. La vérification d'attestation financière

13.27 Le vérificateur général effectue ses travaux liés à la vérification d'attestation financière selon les normes et les politiques qu'il adopte ainsi que selon les recommandations de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, y compris les prises de position du Comité de l'Institut sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public. Le vérificateur général s'assure que le matériel de formation et les outils de vérification utilisés par son personnel sont à jour et qu'ils tiennent compte des exigences de la profession.

b. L'approche centrale de vérification des états financiers du Gouvernement

13.28 Le vérificateur général préconise une approche centrale pour la vérification des états financiers du Gouvernement, afin d'assurer l'utilisation optimale des ressources affectées aux travaux requis pour exprimer une opinion sur ces états.

13.29 Cette approche considère les données financières du Gouvernement dans leur ensemble. Elle couvre les revenus et les dépenses par catégorie et par nature, et les postes du bilan selon leurs principales composantes. L'efficacité de cette approche résulte, entre autres, du cadre normatif qu'elle définit pour la planification, l'exécution et l'évaluation des résultats de la vérification.

c. Le droit de regard

13.30 Le vérificateur général a comme mandat, entre autres, d'exercer pour l'Assemblée nationale un droit de regard sur la vérification effectuée par des cabinets de la pratique privée auprès des organismes et des entreprises du Gouvernement. Ce droit de regard vise à assurer le respect des exigences propres à la reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Il a pour but de fournir, au besoin, un complément d'information aux parlementaires sur la gestion et l'utilisation des fonds et autres biens publics détenus ou administrés par ces organismes et ces entreprises.

13.31 Le nombre et la répartition des organismes et des entreprises du Gouvernement actuellement assujettis à l'exercice du droit de regard se présentent comme suit :

— Organismes du Gouvernement	
• Sociétés mères	5
— Entreprises du Gouvernement	
• Sociétés mères	10
• Filiales directes	26
• Filiales indirectes	9
Total	**50**

d. La vérification de la conformité aux lois, règlements, politiques et directives

13.32 En tant que vérificateur législatif, le vérificateur général a le mandat de vérifier la conformité des opérations des ministères, organismes et entreprises du Gouvernement aux lois, règlements, politiques et directives. Il poursuivra donc, au cours de l'année, ses travaux dans ce domaine.

e. La vérification de l'optimisation des ressources

13.33 Les réalisations du vérificateur général dans ce domaine lui ont permis d'adapter à ses besoins la méthodologie élaborée par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et de la diffuser parmi les membres de son personnel de vérification.

13.34 Le vérificateur général a d'ailleurs rédigé un manuel de référence énonçant les normes et les politiques à respecter dans ce type de vérification et décrivant la méthodologie utilisée dans ses travaux.

13.35 En vérification de l'optimisation des ressources, certains mandats exigent un soutien professionnel spécialisé. Lorsque cet appui n'est pas disponible à l'intérieur de l'organisation, des ressources professionnelles externes sont associées aux équipes de vérification.

13.36 Par ailleurs, les équipes de vérification engagées dans des mandats de vérification de l'optimisation des ressources sont aussi guidées et appuyées dans leur travail par des comités consultatifs. Ces comités sont principalement composés de personnes dont les compétences sont reconnues en vérification, en gestion ou dans le secteur d'activité faisant l'objet de vérification. Vingt-neuf contractuels ont ainsi contribué grandement, par leur apport aux comités consultatifs, à l'atteinte des objectifs visés par chaque mandat de l'optimisation des ressources.

f. La vérification de l'utilisation des subventions

13.37 Le vérificateur général est à mettre au point une méthodologie de vérification adaptée à ce type de vérification et qui tient compte des travaux réalisés dans ce domaine au cours des dernières années.

g. La vérification informatique

13.38 Le vérificateur général a poursuivi encore cette année la vérification de systèmes informatisés. Compte tenu de l'importance de la ressource informatique dans la gestion des finances publiques québécoises, il exécute ses travaux à l'intérieur d'un cadre bien déterminé. Ses travaux de vérification portent notamment sur la validité, l'exactitude, l'intégralité et la confidentialité des données que contiennent les systèmes financiers importants et les systèmes à haute visibilité.

13.39 Le vérificateur général a recours à une méthodologie de vérification des systèmes informatiques qu'il a conçue lui-même et adaptée constamment à l'évolution technologique gouvernementale. De plus, des efforts soutenus ont permis de former un nombre croissant de vérificateurs dans le domaine de l'évaluation du contrôle interne en milieu informatisé.

13.40 Au cours de la prochaine année, le vérificateur général poursuivra le travail entrepris afin de maximiser l'utilisation de ses ressources humaines et technologiques dans le

domaine de la vérification informatique. Il favorisera également le partage et les échanges d'expertises avec divers intervenants en matière de contrôle en milieu informatisé.

h. La communication et la vérification de l'information sur l'efficacité dans le secteur public

13.41 Le vérificateur général s'est fait le promoteur, auprès de plusieurs organismes des secteurs public et parapublic, d'un concept mis au point par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée sur la communication et la vérification de l'information sur l'efficacité dans le secteur public. Il a même contribué au cours de l'année à la mise en place de ce concept dans un organisme du Gouvernement, ce qui lui a permis d'en mesurer l'applicabilité.

13.42 Cette approche suggère que la direction de l'entité fasse elle-même un compte rendu sur l'efficacité de sa gestion, que le vérificateur en vérifie la crédibilité et, le cas échéant, émette une déclaration de fiabilité. Cette démarche répond à l'obligation des gestionnaires de rendre compte de leur gestion. Le cadre de travail établi par la Fondation énonce les composantes de l'efficacité. La souplesse de ce cadre permet d'adapter le concept à tout type d'organisation.

i. L'évaluation du risque de fraude

13.43 Compte tenu des attentes du public à l'égard de la vérification, le vérificateur général demeure particulièrement vigilant, dans l'exécution de ses travaux, face à tout environnement propice à la fraude. Il a élaboré une politique et des outils lui permettant d'évaluer dans quelle mesure l'entité faisant l'objet de sa vérification évolue dans un milieu se prêtant à la perpétration de la fraude. Il peut ainsi tenir compte de ce facteur dans l'exécution de ses travaux.

j. L'assurance de la qualité

13.44 Le vérificateur général exerce un contrôle de la qualité sur ses travaux de vérification. Cette activité doit lui procurer l'assurance que les missions de vérification ont été exécutées avec la qualité et le soin nécessaires. Ce contrôle lui confirme si les normes de vérification généralement reconnues, les politiques et les pratiques adoptées pour les différents types de vérification ont été respectées.

13.45 Ce contrôle est assuré, d'une part, par la révision systématique de tous les états financiers des entités faisant l'objet de notre vérification et du projet d'opinion du vérificateur sur ces états; il est aussi assuré par l'examen annuel d'un nombre significatif de dossiers de vérification. Un rapport global découlant de l'examen des dossiers de vérification est transmis annuellement au vérificateur général par les responsables de cette activité.

13.46 Le Service d'inspection professionnelle de l'Ordre des comptables agréés du Québec s'assure, pour sa part, sur une base cyclique, de la qualité des travaux de vérification et de la présentation des états financiers dans les différents cabinets d'experts-comptables, y compris le vérificateur général. Il contrôle le respect des recommandations de l'Institut Canadien des Comptables Agréés dans les dossiers qu'il sélectionne à cette fin.

Les conférences, les congrès et la participation aux travaux d'organismes professionnels

13.47 Par son mandat et ses interventions, le vérificateur général est perçu comme un chef de file dans différentes sphères d'intérêt associées à la vérification législative. Plusieurs membres de son personnel font d'ailleurs partie d'associations et de comités dont les activités ont trait à l'exercice de leurs fonctions.

13.48 Cette participation active du vérificateur général poursuit un double objectif. Elle permet, d'une part, d'informer ces organismes professionnels des réalisations récentes de l'organisation en matière de développement et d'expérimentation de méthodologies. D'autre part, elle constitue une source précieuse d'informations pour le vérificateur général, qui se doit d'être à la fine pointe de l'actualité en ce qui concerne l'évolution de sa profession.

a. La Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

13.49 Le vérificateur général et un membre de son personnel ont participé à la dix-neuvième réunion annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs, en août 1991. Des vérificateurs des législatures fédérale, provinciales et territoriales ont alors discuté de l'évolution de leur pratique professionnelle, partagé leurs expériences de travail et proposé des solutions aux difficultés propres à l'exercice de leur mandat.

13.50 Cette Conférence a traité, notamment, de la comptabilisation des immobilisations dans le secteur public et des effets à court et à long terme des déficits gouvernementaux sur l'économie. L'application du cadre de travail établi par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée sur les composantes de l'efficacité faisait également partie de l'ordre du jour, ce qui a permis au vérificateur général du Québec de partager l'expérience qu'il a vécue cette année dans ce domaine avec les autres vérificateurs législatifs.

13.51 Par ailleurs, deux membres du personnel du vérificateur général ont participé à la réunion annuelle du Comité de la pratique professionnelle en vérification législative de cette même Conférence, tenue en mai 1991. Les représentants des vérificateurs législatifs y ont échangé sur les développements survenus dans leur pratique professionnelle respective. Les discussions ont aussi porté sur la formation et le développement du personnel d'encadrement, sur les évaluations de la performance ainsi que sur la dette actuarielle des régimes de retraite gouvernementaux.

b. La Fondation canadienne pour la vérification intégrée

13.52 La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un organisme professionnel et autonome, voué à la recherche en vérification intégrée. Elle contribue à la conception, à la mise à jour et à la diffusion d'une méthodologie d'application de ce type de vérification et à la constitution de programmes de formation qui lui sont propres.

13.53 Le vérificateur général appuie professionnellement et financièrement la Fondation. Il a siégé, pour une partie de l'année en cours, à son conseil d'administration et a été membre de son comité de direction, de même que de son comité de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux.

13.54 La contribution du vérificateur général à la Fondation comporte des avantages qui dépassent le cadre des activités de son organisation. En effet, son adhésion à la Fondation en qualité de «membre de soutien» permet aux employés du gouvernement du Québec et de ses organismes, engagés dans des activités de gestion et de contrôle financier, de vérification interne ou d'évaluation de programmes, de devenir membres de

la Fondation à des conditions avantageuses. Ils peuvent ainsi bénéficier des services de formation qu'offre la Fondation et avoir accès aux résultats de ses travaux de recherche et de développement.

13.55 Des membres du personnel du vérificateur général, de même que d'autres membres de la Fonction publique québécoise, ont confirmé leur présence au 12e congrès annuel de la Fondation. Ce congrès se tient à Montréal, du 17 au 19 novembre 1991, sous le thème «Rejoindre le courant : un plan d'action».

c. L'Ordre des comptables agréés du Québec

13.56 Au cours de l'année, un membre du personnel du vérificateur général a fait partie du Bureau et du Comité administratif de l'Ordre des comptables agréés du Québec.

13.57 Un autre membre de l'organisation y préside, pour une deuxième année consécutive, le Comité sur la vérification intégrée. Ce comité poursuit l'objectif de favoriser le développement de la vérification intégrée et de diffuser de l'information à ce sujet auprès des membres de la profession et du public en général.

13.58 Plusieurs membres du personnel du vérificateur général ont assisté au congrès annuel de l'Ordre, tenu à Québec, en juin 1991 sous le thème «Le comptable agréé et la qualité totale». Le vérificateur général était l'un des conférenciers invités à ce congrès.

d. L'Institut Canadien des Comptables Agréés

13.59 Le vérificateur général appuie les travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Il participe, notamment, aux recherches du comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public. Il commente, à titre de membre correspondant, les exposés-sondages et les projets de prise de position sur la comptabilité et la vérification qui lui sont soumis.

13.60 Le vérificateur général a pris part à l'assemblée générale annuelle de l'Institut, tenue en août 1991.

13.61 Un représentant du vérificateur général est membre du comité consultatif de l'Institut Canadien des Comptables Agréés sur les monographies de langue française. Ce comité conseille et assiste le module francophone des comités de recherche de l'Institut; il vise à susciter des projets de recherche et à favoriser la production de monographies par des comptables agréés francophones. Un autre membre du personnel du vérificateur général fait partie du comité de l'Institut sur l'information probante en vérification de l'optimisation des ressources.

e. L'Association des comptables généraux licenciés du Canada

13.62 Un membre du personnel du vérificateur général représente l'Association des comptables généraux licenciés du Canada au sein du comité du secteur public de la Fédération internationale des comptables.

f. L'Institut des vérificateurs internes

13.63 Des membres du personnel du vérificateur général font partie de l'Institut des vérificateurs internes; l'un de ces représentants est administrateur de la section de Montréal. Le rôle de cet Institut consiste à favoriser le progrès de la vérification interne. Il offre des programmes de formation liés à la pratique de ce type de vérification, effectue des travaux de recherche et en publie périodiquement les résultats.

g. L'Association des vérificateurs en informatique de Québec et de Montréal

13.64 Un membre du personnel du vérificateur général est président de l'Association des vérificateurs en informatique de Québec. Cette association, ainsi que celle de Montréal, ont comme objectif principal le développement professionnel de leurs membres dans les domaines conjoints de la vérification et de l'informatique. Ces associations constituent les Chapitres de Québec et de Montréal de l'Electronic Data Processing Auditors Association, organisation internationale dont l'intérêt principal porte sur le contrôle des systèmes d'information.

h. L'Institut de la gestion financière du Canada

13.65 L'Institut de la gestion financière du Canada vise principalement à promouvoir une saine gestion financière dans le secteur public. Elle offre des activités de perfectionnement professionnel et d'éducation continue et favorise les échanges contribuant, entre autres, à l'amélioration des méthodes et des techniques de gestion financière. Un des représentants du vérificateur général est vice-président de la section de Québec de l'Institut.

L'informatique et la bureautique

13.66 Le plan directeur des systèmes et de l'informatique du vérificateur général a été révisé au cours de la dernière année. Une nouvelle méthodologie de développement de systèmes a ainsi été mise en place pour faciliter la refonte des systèmes administratifs. Cette refonte a pour objectif principal d'intégrer les systèmes existants en utilisant des outils informatiques de dernière génération.

13.67 Une des préoccupations constantes du vérificateur général touche la sécurité de ses données et de ses équipements informatiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de son organisation. Il procède donc à des contrôles réguliers de l'efficacité des méthodes et des outils qu'il a implantés dans le but d'assurer cette sécurité.

Les ressources humaines

a. La gestion des ressources humaines

13.68 Les employés du vérificateur général sont nommés et rémunérés selon la Loi sur la fonction publique. Le vérificateur général exerce à leur endroit les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme. Il définit, conformément à la Loi sur le vérificateur général, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement. Il établit, sous réserve des crédits budgétaires accordés par le Parlement, l'effectif maximal dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions, la répartition de cet effectif ainsi que le niveau des emplois.

b. L'effectif

13.69 L'effectif du vérificateur général s'établit à 241 postes réguliers, répartis comme suit :

Cadres supérieurs	29
Professionnels	173
Cadre intermédiaire	1
Techniciens	17
Employés de bureau	21
Total	**241**

c. La dotation des emplois

13.70 Conformément à la Loi sur la fonction publique, l'Office des ressources humaines a délégué au vérificateur général la responsabilité de procéder à la tenue de concours de promotion et de recrutement.

13.71 Au cours de l'année, 4 concours ont été tenus, permettant à 49 candidats d'être déclarés aptes à un emploi. 45 nouveaux employés réguliers se sont joints à l'organisation et 41 personnes ont été embauchées pour occuper des emplois à caractère occasionnel. Par contre, 41 employés ont quitté notre organisation durant l'année, la majorité d'entre eux pour accepter un emploi dans un ministère ou un organisme du Gouvernement.

d. Le développement des ressources humaines

13.72 L'utilisation optimale de ses ressources humaines est une préoccupation constante du vérificateur général. Il accorde donc beaucoup d'importance à la formation et au perfectionnement de son personnel.

13.73 Son programme de formation et de perfectionnement des ressources humaines a suivi cette année les mêmes orientations de développement que celui de l'année précédente. Ainsi, les activités de formation ont porté principalement sur la vérification de l'optimisation des ressources, la vérification d'attestation financière, la vérification informatique, la bureautique et l'échantillonnage statistique.

13.74 Pour une deuxième année, un programme de formation sur les pratiques du management a été offert à des membres du personnel du vérificateur général travaillant en vérification de l'optimisation des ressources. En outre, plusieurs membres du personnel d'encadrement supérieur ont bénéficié d'un programme d'apprentissage de la langue anglaise, lequel facilitera les échanges professionnels avec les représentants d'autres provinces et d'autres pays.

13.75 Les activités de formation ont totalisé 2 033 jours-personnes pour l'année, soit 425 pour le personnel d'encadrement et 1 608 pour les professionnels et le personnel de soutien, une moyenne d'environ 8 jours de formation par employé.

e. Les programmes d'égalité en emploi

13.76 Le vérificateur général adhère aux objectifs des programmes gouvernementaux favorisant l'égalité d'accès à des emplois pour le personnel féminin, les personnes handi-

capées et les membres des communautés culturelles. La promotion de la carrière de ces groupes d'employés constitue également une de ses préoccupations.

13.77 Actuellement, le personnel féminin représente 42 p. cent de l'effectif du vérificateur général, par rapport à 38 p. cent l'an dernier.

13.78 Par ailleurs, 12 employées bénéficient d'un horaire de travail réduit, afin de leur permettre de mieux concilier les exigences de leur travail professionnel avec leurs responsabilités familiales.

13.79 Un programme de préparation de la relève, en place depuis deux ans et réservé exclusivement à une clientèle féminine, a donné les résultats suivants : des sept employées professionnelles qui s'y sont inscrites, deux ont été promues à des emplois de cadre supérieur.

13.80 Ce programme vient d'être révisé pour permettre aussi à des hommes d'y avoir accès; mais il continuera de privilégier la clientèle féminine, celle-ci étant assurée d'un nombre de places prépondérant.

13.81 Le vérificateur général a approuvé un plan d'action visant l'embauche de membres de communautés culturelles. L'objectif de ce plan d'action est d'augmenter la représentation de ce groupe au sein de l'organisation. Actuellement, le vérificateur général emploie quatre personnes issues de communautés culturelles telles que définies dans les politiques gouvernementales à cet égard.

f. La qualité de vie au travail des employés

13.82 Le vérificateur général s'est donné pour objectif de procurer à ses employés une ambiance de travail favorisant leur engagement et leur motivation. Au cours de l'année, plusieurs mesures ont donc été prises à cet effet.

À titre d'exemples :

— Un questionnaire rempli par les employés ayant quitté l'organisation a permis de recueillir des informations intéressantes sur leur degré de satisfaction au travail, et l'analyse des résultats a également permis certaines mesures palliatives.

— Plusieurs primes reconnaissant l'excellence de la contribution d'employés du vérificateur général ont été accordées en cours d'année. Un profil personnalisé sur les avantages sociaux a été préparé et distribué au personnel d'encadrement. Un colloque à l'intention des professionnels chargés de projet a été tenu pour leur permettre d'échanger sur des sujets ayant trait à leur profession et à leur carrière.

— Plusieurs employés ont eu recours au Programme d'aide aux employés destiné à leur offrir conseils et soutien lors de certaines étapes particulièrement difficiles de leur vie personnelle ou professionnelle.

13.83 Pour sa part, le Comité sur la santé et la sécurité au travail a instauré plusieurs mesures ayant pour objectif de favoriser un environnement de travail sain et sécuritaire. À cet effet, une étude sur la qualité de l'air dans les locaux du vérificateur général a été effectuée.

13.84 Enfin, les objectifs opérationnels et les stratégies pour les atteindre ont été communiqués à l'ensemble du personnel du vérificateur général lors de rencontres de la "rentrée", marquant le lancement des activités de vérification pour l'année.

g. L'évaluation du rendement des employés

13.85 Le système d'évaluation du rendement en vigueur permet à chaque membre du personnel d'être informé de ses tâches, de ses responsabilités, des mandats qui lui sont confiés et des objectifs qu'il doit atteindre. Ce système est intégré à la planification opérationnelle des activités du vérificateur général. Au cours de la dernière année, le processus et les outils du système d'évaluation par attentes signifiées ont été révisés pour devenir encore plus équitables et faciliter le travail des gestionnaires.

13.86 Par ailleurs, un guide des tâches, qui décrit les différentes fonctions de l'organisation et précise l'expérience et la formation requises pour les accomplir, simplifie la tâche du gestionnaire qui doit signifier des attentes à son employé et l'évaluer en fin d'année.

h. La permutation de personnel avec d'autres organisations

13.87 En cours d'année, un professionnel provenant du Bureau du vérificateur général du Canada a terminé son affectation chez le vérificateur général et a contribué à la réalisation de son mandat.

13.88 De plus, un membre du personnel d'encadrement du vérificateur général vient d'être affecté pour deux ans au Bureau du vérificateur général du Canada. À son retour, le vérificateur général pourra ainsi profiter de l'expérience qu'il aura acquise dans un autre milieu de travail.

i. L'utilisation des ressources externes

13.89 Le vérificateur général a recours aux services de ressources professionnelles externes, sur une base contractuelle, principalement pour l'assister dans ses mandats de vérification de l'optimisation des ressources, de vérification d'attestation des données financières, de vérification informatique et d'actuariat.

13.90 Le vérificateur général a fait appel, au cours de l'année, aux ressources professionnelles externes suivantes :

Auclair, Alain Banque Nationale de Paris (Canada)	Brière, Robert La Compagnie Wyatt
Bertrand, Huguette Price Waterhouse	Clair, Michel Association des centres d'accueil du Québec
Blanchette, Jean-Claude Fédération des producteurs de pommes de terre du Québec	Cloutier, Jacques Directeur général à la Ville de Sainte-Foy à la retraite
Borgeat, Louis École nationale d'administration publique	D'Amours, Alban La Confédération des Caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec
Bourgeois, Jacques École des Hautes Études Commerciales	Desautels, Denis Caron Bélanger Ernst & Young
Bourque, Suzanne Comptable agréée	Després, Robert Placements DRM Inc.

Des Rosiers, François
Université Laval

Dubuc, André
Gestion Placements Desjardins

Egan, Benoît
Raymond, Chabot, Martin, Paré

Gauthier, Yves
Poissant Thibault-Peat Marwick Thorne

Gour, Pierre
Samson Bélair/Deloitte & Touche

Hurteau, Marthe
Centre d'évaluation, de développement et d'intervention de Montréal

Jodoin, Maurice
McNeil Mantha Inc.

Joly, François
Sécur Inc.

Journet, Pierre
Bélanger, Sauvé

Lamonde, Jacques
Conseiller en gestion

Larouche, Richard
Martineau, Provencher & Associés Ltée

Latour, André
Association des manufacturiers de produits alimentaires du Québec

Lavigne, Pierre
École nationale d'administration publique

Léger, Jacquelin
Laliberté Lanctôt Coopers & Lybrand

Levasseur, Jacques
Groupe Conseil Solplan Inc.

Marceau, Richard
École nationale d'administration publique

Martin, Yves
Les Services de consultants Yves Martin Inc.

Miller, Bonnie
Bureau du vérificateur général du Canada

Mongrain, Jean-Louis
Banque Laurentienne du Canada

Moreau, Antonin
Directeur général au ministère de l'Éducation à la retraite

Moreau, Jean R.
Université Laval

Ouellet, Gaston
Société d'électrolyse et de chimie Alcan Ltée

Paquin, Charles-Henri
Directeur général d'une commission scolaire à la retraite

Paré, Jean
CGO, Conseil et gestion d'organisation Inc.

Potvin, André
Poissant Thibault-Peat Marwick Thorne

Proulx, Yvon
Université Laval

Roy, Jacques
Université Laval

Séguin, Francine
École des Hautes Études Commerciales

Shooner, Pierre
École des Hautes Études Commerciales

Tessier, Paul
École nationale d'administration publique

Vennes, Jean-Guy
Directeur général au ministère de l'Éducation à la retraite

j. L'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics

13.91 Conformément à la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics, (L.R.Q., chapitre P-38.01 et modifications), un organisme public et toute autre entité assimilée à un organisme public aux fins de la loi doivent fournir, dans leur rapport annuel, un compte rendu de l'application de la loi dans les lieux qu'ils occupent.

13.92 Depuis quelques années, il est interdit de fumer dans tous les locaux occupés par le vérificateur général, sauf dans les salles de repos spécialement aménagées à cette fin. Les employés respectent fidèlement cette mesure dont ils se déclarent satisfaits.

k. L'information de gestion

13.93 Des systèmes d'information de gestion rendent accessibles aux gestionnaires les informations nécessaires pour prendre les décisions professionnelles et administratives requises dans l'exercice de leurs tâches.

13.94 À ce chapitre, au cours de la dernière année, une attention spéciale a été accordée au système de suivi de l'effectif, au processus de développement des ressources humaines, à l'attribution de primes liées à la fonction ainsi qu'au fichier des emplois.

Les ressources matérielles et financières

a. La gestion et la sécurité de la documentation, des dossiers et de l'équipement

13.95 Le vérificateur général doit pouvoir compter en tout temps sur une documentation qui lui fournisse l'information spécialisée dont il a besoin dans l'exercice de ses fonctions. Il doit également pouvoir compter sur la sécurité de cette documentation.

13.96 Afin de faciliter le repérage des différents volumes et revues en cause, un système a été établi en cours d'année permettant à chaque employé de connaître, en utilisant notre réseau local de communication informatique, la documentation consignée à notre centre de documentation.

13.97 Par ailleurs, afin de les protéger contre toute perte possible, les dossiers du vérificateur général sont entreposés dans une voûte. De plus, un système d'alarme protège contre le feu et le vol les dossiers et l'équipement du vérificateur général. La continuité des opérations de vérification est donc ainsi assurée.

13.98 Enfin, un calendrier de conservation des dossiers précise leur durée de vie. Aucun dossier ne peut donc être détruit avant la date indiquée à ce calendrier.

b. Les prévisions budgétaires

13.99 Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale, conformément à la Loi sur le vérificateur général. Après avoir été étudiées par le Bureau, ces prévisions sont portées au Livre des prévisions budgétaires présenté à l'Assemblée nationale.

c. La nomination du vérificateur des livres et comptes du vérificateur général

13.100 Le Bureau de l'Assemblée nationale a nommé le cabinet Choquette, Corriveau, Grenier, comptables agréés, vérificateur des livres et comptes du vérificateur général pour l'année financière 1990-1991. Le rapport de ce vérificateur est remis au président de l'Assemblée nationale qui le dépose devant l'Assemblée, conformément à la Loi sur le vérificateur général.

d. Les dépenses

13.101 Le tableau qui suit présente les dépenses du vérificateur général pour les exercices financiers terminés les 31 mars 1990 et 1991.

	1991	**1990**
	(en milliers de $)	
FONCTIONNEMENT - PERSONNEL		
Traitements	10 245	9 708
Autres rémunérations	553	270
	10 798	**9 978**
FONCTIONNEMENT - AUTRES DÉPENSES		
Communications	576	440
Services	1 364	1 423
Entretien	70	31
Loyers	679	592
Fournitures	134	150
Équipement	181	130
Autres dépenses	12	10
	3 016	**2 776**
	13 814	**12 754**
CAPITAL - AUTRES DÉPENSES		
Équipement	173	410
Dépenses effectuées	**13 987**	**13 164**
Avances	2	1
Dépenses imputées	**13 989**	**13 165**
Crédits non utilisés	225	369
CRÉDITS VOTÉS	**14 214**	**13 534**

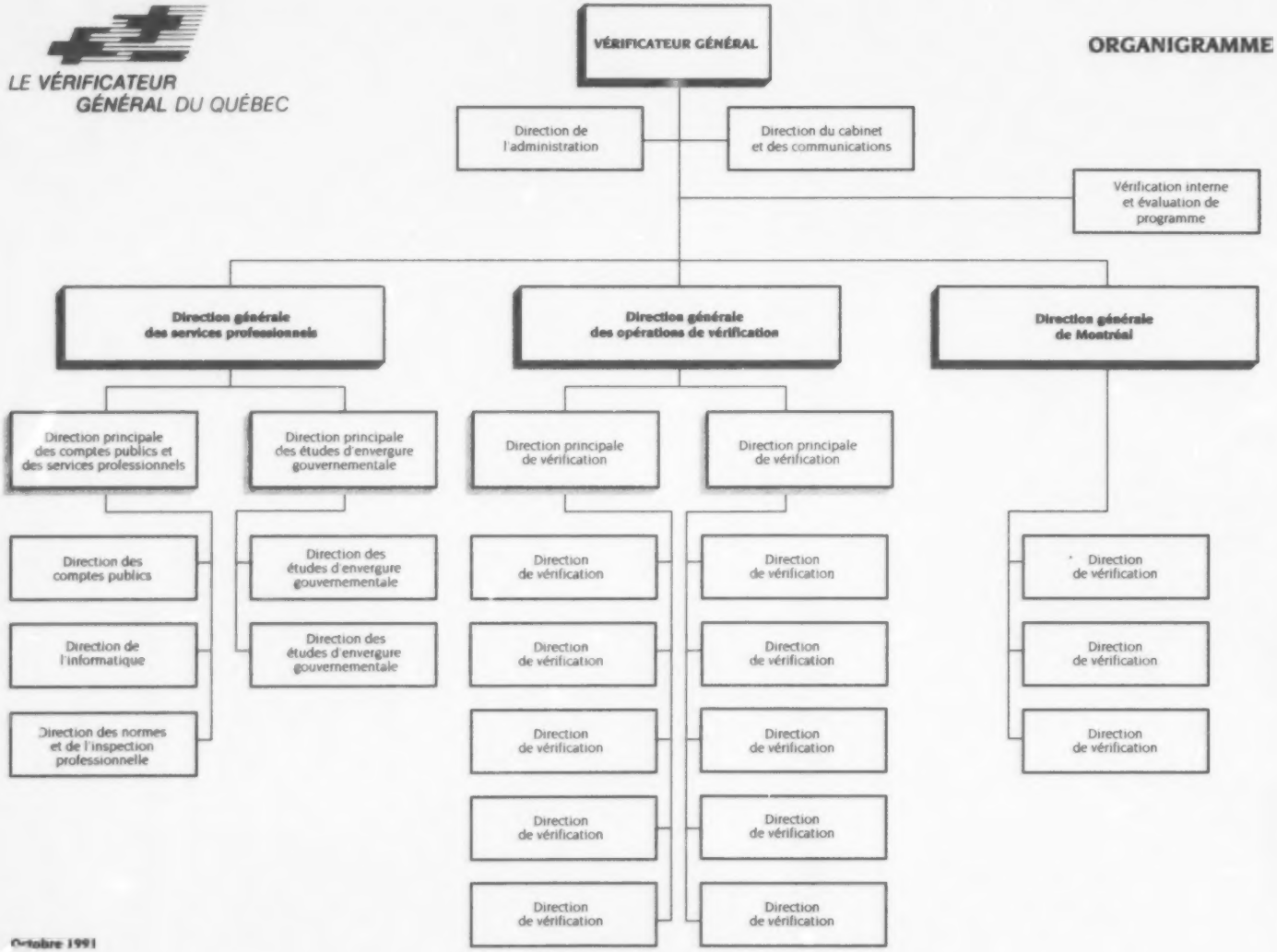
13.102 La majeure partie des dépenses, 77 p. cent du total, est liée au traitement des personnels régulier et occasionnel. L'augmentation des traitements pour l'exercice 1990-1991, par rapport à l'exercice précédent, est essentiellement due aux révisions des traitements du personnel de la fonction publique. Les dépenses relatives aux frais de déplacement ont aussi augmenté de façon importante à cause de mandats de vérification qui ont exigé de nombreux déplacements à l'extérieur de la région de Québec. Enfin,

l'indexation des coûts et l'ajout de surfaces d'occupation expliquent la fluctuation de la dépense au poste «loyer».

13.103 Par ailleurs, la diminution de la dépense pour les équipements reflète l'atteinte des objectifs et la satisfaction des besoins en matière d'outils informatiques et bureautiques.

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

ORGANIGRAMME



Octobre 1991

Annexes

Annexe I

Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01)

Section I

Objet et interprétation

1. La présente loi a pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

2. Les fonds et autres biens publics visés par la présente loi sont ceux des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement.

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes :

1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale;

2° la loi ordonne que son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1);

3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le curateur public.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi :

1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre;

2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50 % des actions comportant le droit de vote font partie du domaine public ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

6. Malgré les articles 4 et 5, un collège d'enseignement général et professionnel au sens de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29) et l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la Loi sur l'Université du Québec (chapitre U-1), ne sont pas des organismes du gouvernement ou des entreprises du gouvernement au sens de la présente loi.

Section II

Le vérificateur général

7. Une personne est nommée vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

8. Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Il exerce les pouvoirs que la loi lui confie.

9. La durée du mandat du vérificateur général est de dix ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

10. Le vérificateur général exerce ses fonctions à temps plein.

11. Le vérificateur général doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter le serment ou faire la déclaration solennelle prévus à l'annexe I devant le président de l'Assemblée nationale.

12. Le vérificateur général peut démissionner en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale. Le président en avise l'Assemblée dans les trois jours de la réception de cet avis ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

13. L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

14. Le vérificateur général reçoit un traitement égal au maximum du niveau supérieur de salaire des sous-ministres autres que le secrétaire général du Conseil exécutif, et à la moyenne de toute autre rémunération des sous-ministres.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ces derniers ont droit et des autres conditions de travail qui leur sont accordées.

15. En cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme vérificateur général, pour assurer l'intérim.

Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du vérificateur général.

16. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général peut opter pour la participation à un régime de retraite dont il aura convenu des termes préalablement à sa nomination avec le représentant autorisé du gouvernement.

Le décret du gouvernement donnant suite à l'entente visée au premier alinéa doit être pris dans les 90 jours qui suivent la date de la nomination du vérificateur général et a effet à compter de la date de son entrée en fonction.

17. Le vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer des vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine leurs devoirs et pouvoirs.

Si la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) n'est pas applicable à un adjoint lors de sa nomination, elle lui devient alors applicable sans autre formalité.

18. Un vérificateur général adjoint a rang de sous-ministre adjoint.

Sa rémunération est fixée par le vérificateur général et correspond à celle accordée à un sous-ministre adjoint.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ce dernier a droit et des autres conditions de travail qui lui sont accordées.

19. Les autres fonctionnaires du vérificateur général sont nommés et rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

20. Le vérificateur général exerce à l'égard de son personnel les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme.

Section III

Vérification et rapports

Sous-section 1

Vérification

21. Aux fins de la présente sous-section, on entend par :

1° « économie » : l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées;

2° « efficience » : la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services;

3° « efficacité » : l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

22. Le vérificateur général a compétence en matière de vérification ou d'enquête se rapportant :

1° aux fonds et autres biens publics;

2° aux services, aux fonds et autres biens transmis sous forme de subventions accordées par un organisme public ou par un organisme du gouvernement.

23. Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes :

1° du fonds consolidé du revenu;

2° des organismes publics;

3° des organismes du gouvernement;

4° des entreprises du gouvernement.

24. Malgré l'article 23, le vérificateur général n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

Les articles 25 à 27 s'appliquent, selon le cas, aux travaux de ce vérificateur.

25. La vérification des livres et comptes du fonds consolidé du revenu, d'un organisme public et d'un organisme du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.

26. Cette vérification porte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard :

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

7° la mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

27. La vérification des livres et comptes d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger ses biens.

28. Le vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en oeuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'entreprise.

29. La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.

30. Le vérificateur général peut procéder à la vérification, ou à tout complément de vérification, des registres, des dossiers, des documents et des comptes d'un établissement, institution, association ou entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

31. Tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'un financement sous forme d'avance, de prêt, de garantie d'emprunt ou sous une autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fournir, sur demande, au vérificateur général les documents et renseignements que ce dernier juge nécessaires pour compléter sa vérification de la créance, du placement ou de l'évaluation d'une perte éventuelle reliée à l'exécution de la garantie.

32. Le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, autre que le vérificateur général, doit transmettre à celui-ci, avec diligence, un exemplaire :

1° des états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise;

2° de son rapport sur ces états;

3° de tout autre rapport qu'il fait au conseil d'administration, à la direction ou au dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

33. Un vérificateur visé à l'article 32 doit mettre à la disposition du vérificateur général, sur demande, les documents de travail et les autres rapports et documents se rapportant à ses travaux de vérification.

Il doit également fournir au vérificateur général tout renseignement et explication additionnels requis sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

34. Le vérificateur général peut, s'il est d'avis que les renseignements, explications, documents et rapports obtenus d'un vérificateur visé à l'article 32 sont insuffisants ou que des travaux de vérification supplémentaires devraient être effectués, procéder ou faire procéder à toute vérification additionnelle ou enquête qu'il juge nécessaire dans les livres et comptes de l'organisme du gouvernement ou de l'entreprise du gouvernement.

Les honoraires et frais additionnels ainsi encourus par un vérificateur autre que le vérificateur général, le cas échéant, sont à la charge de l'organisme ou de l'entreprise.

35. Le vérificateur général peut communiquer ses constatations de vérification avec les recommandations qu'il juge appropriées aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

36. Le vérificateur général effectue une vérification particulière ou une enquête et fait rapport chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande sur toute matière qui est de la compétence du vérificateur général. Toutefois, cette vérification ou cette enquête ne peut avoir préséance sur les obligations principales du vérificateur général.

Sous-section 2

Rapports sur les états financiers

37. Le vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers annuels du gouvernement. Ce rapport accompagne ces états financiers dans les comptes publics préparés par le ministère des Finances conformément à la section VIII de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6).

38. Dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, le vérificateur général :

1° indique si, à son avis, ces états présentent fidèlement la situation financière du gouvernement, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière selon les règles ou conventions comptables énoncées aux états financiers et si ces règles ou conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente;

2° formule toute restriction qu'il juge pertinente, en expose les motifs et, dans la mesure du possible, indique l'effet de la déficience sur les états financiers;

3° fait tout autre commentaire qu'il juge approprié.

39. L'article 38 s'applique, en l'adaptant, au rapport du vérificateur général sur les états financiers annuels d'un organisme public et sur ceux d'un fonds que celui-ci administre dans le cas où ces derniers états doivent être publiés dans les comptes publics et ne sont pas cumulés dans les états financiers annuels du gouvernement.

40. L'article 38 s'applique également, en l'adaptant, au rapport de tout vérificateur sur les états financiers annuels d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement et sur ceux de tout fonds qu'ils administrent.

Sous-section 3

Rapports annuel et spécial

41. Le vérificateur général prépare, à l'intention de l'Assemblée nationale, un rapport annuel dans lequel :

1° il fait part de ses activités;

2° il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

42. Le vérificateur général signale, dans ce rapport, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découle des travaux de vérification concernant :

1° le fonds consolidé du revenu;

2° les organismes publics;

3° les organismes du gouvernement;

4° les entreprises du gouvernement;

5° les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Cet article s'applique également, en l'adaptant, à tout sujet ou ca . qui découle d'une enquête.

43. Le vérificateur général peut également faire, dans ce rapport, les commentaires qu'il juge appropriés :

1° sur les états financiers du gouvernement et des autres organismes publics, ceux des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent, ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés;

2° sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

44. Le vérificateur général doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport annuel au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

45. Le vérificateur général peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel.

Section IV

Pouvoirs, immunités et conditions d'exercice

Sous-section 1

Pouvoirs

46. Sous réserve de la présente loi et des autres lois qui lui sont autrement applicables, le vérificateur général effectue, au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine, les vérifications et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

47. Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le vérificateur général peut détacher ses employés et experts-conseils auprès d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement, d'une entreprise du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens relèvent de son champ de compétence.

Ceux-ci doivent leur fournir les locaux et l'équipement que le vérificateur général estime nécessaires.

48. Les organismes, entreprises, associations ou personnes visés à l'article 47 et leurs administrateurs, dirigeants et employés doivent, sur demande, permettre au vérificateur général de prendre communication et de tirer copie des registres, rapports, documents ou données, quelle qu'en soit la forme, relatifs aux travaux du vérificateur général en vertu de la loi, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant.

Le présent article s'applique malgré la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

Le présent article prévaut sur une disposition d'une loi générale ou spéciale postérieure qui lui serait contraire à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré le présent article.

49. Le vérificateur général, ou le représentant qu'il désigne par écrit, peut, dans l'exercice de ses fonctions, interroger toute personne sous serment et l'obliger à produire tout document; il est investi, à cette fin, des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).

Sous-section 2

Immunités

50. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

51. Le vérificateur général et ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

52. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général en vertu de la présente loi ou de toute autre loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

53. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée ou autre mesure provisionnelle prise contre le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils dans l'exercice de leurs fonctions.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du présent article.

Sous-section 3

Conditions d'exercice

54. Tout employé ou expert-conseil du vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes publics, des organismes du gouvernement, des entreprises du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens font l'objet de vérification ou d'enquête.

55. Le vérificateur général peut autoriser, par écrit, l'un de ses adjoints, ou tout autre membre de son personnel d'encadrement, à signer en son nom tout rapport du vérificateur général autre que celui sur les états financiers annuels du gouvernement et ceux qu'il présente à l'Assemblée nationale.

56. Le vérificateur général établit, sans autre formalité, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement.

57. Le vérificateur général établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

58. Le Conseil du trésor peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré par la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et qui n'est pas attribué au vérificateur général par la présente loi.

59. L'Office des ressources humaines peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice des pouvoirs qu'il ne peut déléguer en vertu de l'article 102 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

60. Le vérificateur général doit remettre copie de toute entente conclue en vertu des articles 58 et 59 au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci la dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

61. Le vérificateur général peut, conformément aux normes et conditions qu'il établit par règlement, conclure :

1° des contrats pour les services professionnels requis dans l'exercice de ses fonctions;

2° des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation du personnel.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Le président de l'Assemblée nationale le dépose devant l'Assemblée dans les trois jours de son approbation, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

62. Le contrôleur des finances peut conclure, avec le vérificateur général, toute entente concernant l'application, par délégation ou autrement, de certaines dispositions de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6).

63. Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale.

64. Après étude et modification, le cas échéant, par le Bureau, les prévisions budgétaires du vérificateur général sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

65. Le vérificateur général peut faire rapport à l'Assemblée nationale s'il estime que ses prévisions budgétaires, telles que modifiées, sont insuffisantes. Il remet ce rapport au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

66. Le vérificateur général peut soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement. Les articles 64 et 65 s'appliquent, le cas échéant, en les adaptant.

67. Les articles 40, 46 et 56 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6) relatifs à la division des crédits, à la suspension du droit d'engager des crédits et à la suspension de paiements ne s'appliquent pas aux crédits accordés au vérificateur général.

68. Le vérificateur général exerce, à l'égard des demandes d'imputation d'engagement et des demandes de paiement, les pouvoirs que la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6) confère à un dirigeant d'organisme.

69. Sous réserve de la présente loi, la gestion des ressources du vérificateur général s'exerce dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, autoriser le vérificateur général à déroger à une disposition d'un règlement adopté ou approuvé par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, ou d'une politique, d'une directive ou d'une décision du gouvernement, d'un ministère, du Conseil du trésor ou d'un organisme du gouvernement, si, de l'avis du vérificateur général, cette disposition constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.

Ce règlement doit préciser la disposition à laquelle il est dérogé et celle qui s'appliquera en son lieu et place.

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce règlement devant l'Assemblée dans les trois jours de son adoption, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Section V

Vérification des comptes du vérificateur général

70. Le Bureau de l'Assemblée nationale nomme, pour une période déterminée, un vérificateur pour vérifier notamment les livres et comptes relatifs au vérificateur général.

Ce vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou une personne à l'emploi, par contrat ou autrement, d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement.

Il doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport au président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Annexe I

(Article 11)

Serment ou déclaration solennelle

Je, (nom et prénom), jure (ou déclare solennellement) que je serai loyal et porterai allégeance à l'autorité constituée et que j'exercerai honnêtement mes fonctions conformément à la loi.

Annexe II

Objectifs généraux du vérificateur général

L'objet de la Loi sur le vérificateur général est de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

Le vérificateur général prépare un Rapport annuel dans lequel il fait état de questions importantes découlant de sa vérification et il informe l'Assemblée nationale sur le compte rendu de la gestion des fonds et des biens publics par l'Administration.

Ses objectifs généraux sont les suivants :

1. Effectuer les examens indépendants, dans la mesure qu'il juge appropriée, des livres et comptes du Fonds consolidé du revenu et des organismes publics, de même que des organismes du Gouvernement et des entreprises du Gouvernement dont il effectue la vérification, en vue d'émettre son opinion sur la présentation fidèle de leurs états financiers et sur leur conformité à des principes ou conventions comptables appropriés, de s'assurer de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et d'évaluer le fonctionnement de systèmes propres à garantir un contrôle adéquat des fonds et autres biens publics.

   Ces examens doivent permettre de constater, le cas échéant, les déficiences importantes dans les systèmes de gestion et de contrôles financiers et administratifs de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen. Ces déficiences concernent notamment :

   — Le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception.

   — Le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement.

   — Le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes.

   — La comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus.

   — Le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus.

2. Effectuer les examens indépendants, dans la mesure qu'il juge appropriée, auprès des entités dont il effectue la vérification, à l'exception des entreprises du Gouvernement, en vue de déterminer le souci d'optimisation des ressources.

   Ces examens doivent permettre de constater, le cas échéant, les déficiences importantes concernant :

   — L'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience.

   — La mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

3. Effectuer les examens indépendants auprès de toute entreprise du Gouvernement dont il effectue la vérification, lorsqu'il le juge approprié et après entente avec son conseil d'administration, des systèmes et procédés mis en oeuvre par l'entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

4. Effectuer un examen de tout rapport émis par un vérificateur à qui incombe la vérification d'un organisme ou d'une entreprise du Gouvernement, en vue de relever les sujets d'intérêt pour l'Assemblée nationale, s'il en est. Le vérificateur général peut exiger ou effectuer lui-même des travaux de vérification supplémentaires auprès de l'organisme ou de l'entreprise.

5. Procéder à la vérification des livres et comptes des organisations bénéficiaires relativement à l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du Gouvernement.

6. Communiquer ses constatations et observations de vérification aux gestionnaires des entités vérifiées et aux autorités gouvernementales concernées avec les recommandations qu'il juge appropriées. Ces recommandations indiquent l'objectif à atteindre plutôt que les moyens d'y parvenir.

7. Réviser la forme et le contenu des documents d'information financière, tels que les prévisions de dépenses et les Comptes publics qui sont déposés devant l'Assemblée nationale comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

8. Maintenir la réputation et la crédibilité de son organisation, partager ses connaissances spécialisées avec ses collègues des secteurs public et privé et contribuer à l'élaboration et l'amélioration des méthodes et des pratiques de vérification financière, de la conformité et d'optimisation des ressources.

9. Gérer son organisation de manière à maximiser l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières mises à sa disposition, s'assurer qu'elle possède la compétence professionnelle et administrative nécessaire à ces fins et qu'elle respecte les politiques de l'Administration publique qui lui sont pertinentes.

Table des matières détaillée

Première partie

Chapitre 1

Introduction et remarques générales 11

Pouvoir discrétionnaire du vérificateur général 11
Impact des travaux du vérificateur général 12
Le Rapport annuel 1990-1991 12
En cours de réalisation 13
Les Comptes publics 13
Quelques considérations générales 14
Conclusion 17

Chapitre 2

La présentation de l'information financière du Gouvernement 19

Degré raisonnable de certitude et absence d'inexactitudes importantes 19
Les dépenses additionnelles 20
Les prises de position de l'Institut Canadien des Comptables Agréés 20
Les travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés 23

Deuxième partie

Résultats de notre vérification 27

Chapitre 3

La vérification du Gouvernement et de ses ministères

Mandat et portée de la vérification 31
Remarques et commentaires
Éducation 32
Contrôles en milieu informatique 32
Finances - Bureau de la statistique du Québec 35
Aperçu général 35
Portée de la vérification 35
Orientations, objectifs et priorités 35
Conformité aux lois, règlements et directives 37
Gestion des projets de production statistique 38
Mesure du rendement 41
Diffusion des statistiques 41
Gestion de la ressource informatique 42
Revenu 44
Changements dans la détermination des revenus 44
Déclarations de revenus des particuliers de 1989 détruites 46
Comptabilisation des coûts se rapportant à la gestion de la taxe sur les produits et services (TPS) 46
Droits et permis 47
Accès aux ressources informatiques 48

Sécurité publique 50
Gestion de la détention 50
Système DACOR 50
Gestion de la sentence en détention 52
Enregistrement des demandes de renseignements nominatifs 54
Gestion de la probation 55
Gestion de l'avoir des personnes incarcérées 56

Chapitre 4

La vérification des fonds spéciaux administrés par le Gouvernement

Mandat et portée de la vérification 59
Fonds spéciaux en vigueur le 1er septembre 1991, constitués en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un décret du Gouvernement 59
Remarques et commentaires
Fonds renouvelable du service aérien gouvernemental 61
Gestion des stocks 61

Chapitre 5

La vérification des organismes et des entreprises du Gouvernement

Mandat et portée de la vérification 65
Commentaires généraux 66
Vérification des comptes des organismes et des entreprises du Gouvernement 66
Communication des résultats des travaux de vérification 67
Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers 67
Comité de vérification 68
Liste des organismes et des entreprises du Gouvernement établie en fonction des définitions des articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général 68
Remarques et commentaires
Caisse de dépôt et placement du Québec 73
Conformité des états financiers à la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec 73
Centre de recherche industrielle du Québec 74
Approbation des conditions de travail du personnel 74
Facturation et comptes clients 74
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances 76
Rentes des conjoints survivants des membres du personnel d'encadrement des secteurs public et parapublic 76
Commission de la santé et de la sécurité du travail 78
L'indemnisation 78
Dispositions législatives 79
Environnement informatique 81
Commission des normes du travail 84
Aperçu général 84
Vérification de l'optimisation des ressources effectuée par la Commission 84
Mandat et portée de notre vérification 85
Commentaires sur la vérification de l'optimisation des ressources effectuée par la Commission 85

Résultats de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée par la Commission des normes du travail 89
Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain 93
Compensation versée pour le retrait préventif de véhicules ambulanciers .. 93
Pratique administrative 93
Dépassement non autorisé de l'enveloppe budgétaire 94
Régie de l'assurance-maladie du Québec 95
Gestion des codes d'identification et de leurs privilèges 95
Gestion de la sécurité 95
Accès aux ressources informatiques 96
Régie des installations olympiques 97
Régie des rentes du Québec 99
Solde et financement du compte du Régime de rentes du Québec 99
Contrôles en milieu informatique 99
Société de l'assurance automobile du Québec 104
Traitement des dossiers d'indemnisation 104
Protection des ressources informatiques et des données 104
Évaluation de la réserve actuarielle 106
Réserve de stabilisation 107
Société des alcools du Québec 108
Présentation aux états financiers du passif relatif au Régime de retraite des fonctionnaires 108
Société d'habitation du Québec 110
Vérification du maintien de l'admissibilité des bénéficiaires de certains programmes d'habitation 110
Société immobilière du Québec 112
Gestion des codes d'identification et des privilèges qui y sont rattachés 112
Accès aux données traitées par l'application «Facturation des ententes d'occupation» 112

Chapitre 6

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Aperçu général 117
Étendue et portée de la vérification 118
Résultats de notre vérification 118
Les orientations stratégiques du Ministère 118
L'aide à la clientèle 119
La qualité des aliments 125
Liste des recommandations 137

Chapitre 7

Ministère des Affaires municipales

Aperçu général 143
Portée de la vérification 143
Résultats de notre vérification 143
Planification stratégique 144
Évaluation foncière 144
Service à la clientèle 151
Évaluation de programmes 156
Reddition de comptes 158
Liste des recommandations 159

Chapitre 8

Inspecteur général des institutions financières

Aperçu général 165
Portée de la vérification 166
Résultats de notre vérification 166
Protection des épargnants et des assurés 166
Gestion de l'information sur les entreprises 172
L'efficience des opérations 176
Résultats de la mesure de l'efficience 178
Liste des recommandations 180

Chapitre 9

Société de développement industriel du Québec

Aperçu général 185
Portée de la vérification 186
Résultats de notre vérification 186
Gestion des demandes d'aide financière 188
Gestion du suivi de l'aide financière accordée 193
Gestion de la trésorerie et du financement de l'aide financière accordée 197
Information de gestion, système d'analyse financière et mesure de la performance 201
Rapport annuel 202
Liste des recommandations 202

Chapitre 10

Gestion documentaire

Introduction 207
Objectifs et portée de la vérification 207
Résultats de notre vérification 207
Encadrement de la gestion documentaire 208
Cycle de gestion documentaire 209
Entreposage des documents semi-actifs 211
Protection de documents 214
Acquisition d'archives privées 215
Conclusion 216
Liste des recommandations 216

Chapitre 11

Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du Gouvernement

Aperçu général 221
Portée de l'examen 222
Constatations générales 223
Constatations détaillées 224
Constitution des organismes et des entreprises 224
Direction des organismes et des entreprises 225
Contrôle des organismes et des entreprises 231
Conclusion 233

Chapitre 12

Vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de l'Éducation aux commissions scolaires

Aperçu général 239
Portée de la vérification 239
Résultats de notre vérification 241
Gestion des services éducatifs 242
Gestion des activités administratives 252
Reddition de comptes 257
Liste des recommandations 259

Troisième partie

Chapitre 13

Rapport d'activités du vérificateur général

Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général 267
Les devoirs et les responsabilités du vérificateur général 267
La structure organisationnelle 268
Les valeurs organisationnelles 269
La planification et le suivi des activités de vérification et de soutien 270
La pratique professionnelle 271
Les conférences, les congrès et la participation aux travaux d'organismes professionnels 275
L'informatique et la bureautique 277
Les ressources humaines 277
Les ressources matérielles et financières 282

Annexes

I Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01) 291

II Objectifs généraux du vérificateur général 305